

UnB – UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

FERNANDO LAGARES TÁVORA

**PROCESSO LEGISLATIVO DE MEDIDA PROVISÓRIA: CASUÍSTICA
E ANÁLISE DE REGIMENTALIDADE, JURIDICIDADE,
LEGALIDADE E CONSTITUCIONALIDADE**

BRASÍLIA
2015

FERNANDO LAGARES TÁVORA

**PROCESSO LEGISLATIVO DE MEDIDA PROVISÓRIA: CASUÍSTICA
E ANÁLISE DE REGIMENTALIDADE, JURIDICIDADE,
LEGALIDADE E CONSTITUCIONALIDADE**

Monografia apresentada à Faculdade de
Direito da Universidade de Brasília [UnB]
como requisito parcial para obtenção do grau
de Bacharel em Direito.

ORIENTADOR: Prof. Dr. Argemiro Cardoso Moreira Martins

BRASÍLIA

2015

Fernando Lagares Távora

Processo legislativo de medida provisória: casuística e análise de regimentalidade, juridicidade, legalidade e constitucionalidade

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília [UnB] como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito, aprovada com conceito [].

Brasília – DF, 20 de novembro de 2015.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Argemiro Cardoso Moreira Martins
Orientador

Prof. Dr. Menelick de Carvalho Netto
Membro da Banca

Prof. Msc. João Trindade Cavalcante Filho
Membro da Banca

“A rotinização e a trivialização dos princípios na jurisprudência do STF e do Judiciário em geral têm levado a uma metamorfose perigosa para o Estado constitucional: ao abusarem dos princípios, que podem atuar como remédios contra a insuficiência das regras em casos jurídicos e constitucionais controvertidos, transformam-nos em venenos.”

Marcelo Neves, in *Abuso de princípios no Supremo Tribunal Federal* [p. 3, 2012].

RESUMO

O presente estudo analisa – com base no ordenamento jurídico brasileiro, nas posições doutrinárias, na jurisprudência pertinente e na prática parlamentar – aspectos problemáticos do processo legislativo de medida provisória (MPV), inclusão de matérias estranhas na sua tramitação e o fenômeno da *autofagia*, situação em que uma MPV em estágio de tramitação mais avançado engloba totalmente o teor de outra, que se encontra em seu estágio inicial de tramitação. A casuística mais relevante acerca da matéria é verificada e as consequências jurídicas da inclusão de matérias sem pertinência temática como emenda à MPV original são analisadas. Como conclusão, o estudo apresenta posicionamento acerca de regimentalidade, juridicidade, legalidade e constitucionalidade de inclusão de matéria estranha no processo legislativo de apreciação de medidas provisórias no País.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Constitucional. Processo Legislativo. Medidas Provisórias.

ABSTRACT

This study analyzes – based on the Brazilian legal system, the doctrinal positions, the relevant jurisprudence and parliamentary practice – problematic aspects of the provisional measures (MPV) legislative process, inclusion of foreign matter in its proceedings and the phenomenon of *autophagy*, in which a MPV in a most advanced proceeding stage encompasses the full content of the other MPV, which is in its early proceeding stage. The most relevant casuistry on the matter is checked and the legal consequences of amendment inclusion to the original MPV with content without thematic correlation are analyzed. In conclusion, the study presents opinion about regimental order, legality, and constitutionality of foreign matter inclusion into the provisional measures legislative process in the country.

KEYWORDS: Constitutional law. Legislative process. Provisional measures.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1. MEDIDAS PROVISÓRIAS: CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA E DEFINIÇÕES	11
1.1. ANTECEDENTES E ORIGENS	11
1.2. CONCEITO, OBJETO E NATUREZA JURÍDICA.....	13
1.3. GERAÇÕES DE MEDIDAS PROVISÓRIAS NA VIGÊNCIA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	15
2. PROCESSO LEGISLATIVO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS	19
2.1. BASE CONSTITUCIONAL E LEGAL DE ANÁLISE DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS.....	19
2.2. TRAMITAÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS	20
2.3. ALTERAÇÃO DE PROCEDIMENTOS PARA AVALIAÇÃO DE MPV E VOTAÇÃO REGULAR DE VETOS.....	25
2.4. PANORAMA GERAL DE POSSIBILIDADE DE CURSO DE UMA MEDIDA PROVISÓRIA	28
3. ASPECTOS PROBLEMÁTICOS NA TRAMITAÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS	30
3.1. EXCESSO DE EDIÇÃO DE MPVs.....	30
3.2. DEVOUÇÃO DE MPVs PELO PODER LEGISLATIVO.....	36
3.3. ANÁLISE DE ADMISSIBILIDADE DE MPV	38
3.4. APROPRIAÇÃO DA AGENDA LEGISLATIVA PELO PODER EXECUTIVO	39
3.5. EMENDA DISJUNTIVA DE TEXTO DE MPV	41
4. CASUÍSTICA DE MATÉRIA ESTRANHA EM TRAMITAÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS E AUTOGAFIA DE MPVS	44
4.1. INCLUSÃO DE MATÉRIAS ESTRANHAS EM MPV E AUTOFAGIA DE MPV	44
4.2. CONSIDERAÇÕES SOBRE O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO.....	49
4.3. A ADI 4655: A CONTESTAÇÃO DA INCLUSÃO DE MATÉRIAS ESTRANHAS PELO PGR	50
4.4. NATUREZA DAS MATÉRIAS ESTRANHAS E LIMITES PARA SUA INCLUSÃO PELO PODER LEGISLATIVO	52
4.5. BASE CONSTITUCIONAL E LEGAL À INCLUSÃO DE MATÉRIAS ESTRANHAS EM MPV	55
4.6. A ADI 5127: A PROIBIÇÃO DE EMENDAS SEM PERTINÊNCIA TEMÁTICA EM MPV	63
CONCLUSÃO	70
REFERÊNCIAS.....	76

SUMÁRIO DE FIGURAS

Figura 1 – Principais diferenças entre MPVs e Decretos-lei	12
Figura 2 – Principais diferenças entre a 1ª e 2ª geração de tramitação de MPV	18
Figura 3 – Fluxograma de tramitação de MPV	20
Figura 4 – Quadro esquemático de prazo de tramitação de MPV	22
Figura 5 – Exemplo de prazo de tramitação da MPV nº 610, de 2013	23
Figura 6 – Decretos-lei emitidos de Castello Branco a José Sarney.....	30
Figura 7 - MPVs editadas da Constituição Federal até a EC nº 32, de 2001.	31
Figura 8 – MPVs editadas pós EC nº 32, de 2001, por legislatura, e média mensal.....	31
Figura 9 – MPVs editadas pós EC nº 32, de 2001, por ano, e média semanal.....	32
Figura 10 – MPVs editadas, pós EC 32/2001, por ano	34
Figura 11 – MPVs “devolvidas” pelo Poder Legislativo	36
Figura 12– Redação final do PLV nº 9, de 2015 (MPV 672/2015).....	42
Figura 13– Quadro de autofagia de MPVs.....	46

INTRODUÇÃO

Desde a introdução da medida provisória (MPV¹) como peça legislativa no processo de formação de leis no país, a partir da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), tem se verificado uma série de aspectos problemáticos em sua tramitação.

Considerando a definição de abuso, como sendo excesso, uso incorreto ou ilegítimo, ou mesmo uso excessivo ou imoderado de poderes (ABREU JR., 2002), a prática de atos que ultrapassariam os limites de atribuições da autoridade (excesso de poder) ou se desviariam das finalidades administrativas são discutidas na análise da edição de medidas provisórias no país.

Como exemplos, o tensionamento na análise de admissibilidade dessa peça legislativa, a inclusão de matérias estranhas ao longo de sua tramitação, apropriação da agenda legislativa pelo Poder Executivo e a devolução de MPVs pelo Poder Legislativo colocam em confronto o campo do Direito e da Política, causam distorções na produção das leis, interferem na separação dos poderes e, em consequência, geram sérias dúvidas acerca de possíveis vícios de regimentalidade, juridicidade, legalidade e constitucionalidade no processo legislativo brasileiro.

Dessarte, vislumbram-se, preliminarmente, as seguintes hipóteses de pesquisa:

- i) Inconstitucionalidade formal de inclusão de matéria estranha em MPV;
- ii) Ilegalidade de inclusão de matéria estranha à tratada na MPV;
- iii) Antirregimentalidade de emendas que versem sobre matéria estranha à MPV;
- iv) Natureza jurídica da emenda estranha ser *interna corporis* – questão de responsabilidade interna de cada Poder (o que impediria o Supremo Tribunal Federal (STF) de avaliar o mérito da inclusão de matérias estranhas em MPVs);
- v) Ilegitimidade do Parlamento para inclusão de matérias estranhas em MPV;
- vi) Nulidades ou meras irregularidades de emendas estranhas à MPV (possibilidade de modulação de efeitos de eventual decisão do STF de inconstitucionalidade de inclusão de matéria estranha);

vii) Existência de limites para inclusão de matérias estranhas.

Este trabalho tem por objetivo primário estudar o processo legislativo de MPV e, como limite de investigação principal, a análise de inclusão de matérias estranhas durante a tramitação de MPV. Em uma primeira abordagem, pode-se entender que matérias estranhas se referem à inclusão de conteúdo não previsto no tema original de uma MPV, ou seja, sem pertinência temática.

O problema de pesquisa apresenta grande relevância teórica, sobretudo porque sua solução pode: contribuir para aprimoramento do processo legislativo brasileiro; e aprimorar marco regulatório para aplicação e resolução de questões relacionadas a aspectos constitucionais, legais e regimentais do processo legislativo de MPVs por todo o Estado brasileiro.

Mas sua relevância é igualmente importante por razões práticas, uma vez que o resultado do estudo poderá ser útil:

- a) para o Poder Judiciário, quando da análise de questões suscitadas em processos judiciais;
- b) para o Poder Executivo, que aprimorará conhecimento técnico acerca de limites ao instituto jurídico; e
- c) para o Poder Legislativo, tanto federal quanto estadual, que disporá de mecanismo prático para elidir a inclusão de abusos ou excessos no nascedouro do processo legislativo relacionado às MPVs.

Ademais, o problema de pesquisa configura-se relevante para os profissionais do direito, haja vista representar um dos principais mecanismos de produção legislativa do Brasil, porque a tramitação de MPVs goza de regime especial e célere, por deter consequências fáticas e jurídicas imediatas e, não mesmo importante, por ser responsável por parcela significativa de tempo de trabalho, esforço e dedicação do parlamento brasileiro.

Portanto, a investigação deste trabalho pode contribuir para melhoria do debate acerca do processo legislativo brasileiro, ser significativo instrumento para aprimorar a segurança jurídica da legislação decorrente e, igualmente, importante para dar maior celeridade à tramitação das MPVs.

¹ Utilizaremos “MPV”, no lugar de MP, por exemplo, por ser sigla utilizada no processo legislativo brasileiro. Vide “Atividade Legislativa”, Disponível em <<http://www12.senado.leg.br/hpsenado>>. Acesso em 14/10/2015.

1. MEDIDAS PROVISÓRIAS: CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA E DEFINIÇÕES

O presente capítulo procura consignar, neste ponto do trabalho, de forma sintética, os antecedentes históricos, as principais definições e as gerações de medidas provisórias (MPVs).

De fato, a matéria é muito ampla e tem sido muito discutida, em vários aspectos, na literatura especializada (e.g. BARONI, 2004, CASSEB, 2008, NICOLAU, 2009, OLIVEIRA JR., 2010, MODENA, 2011, AMARAL JR., 2012, FERREIRA FILHO, 2014, para ficar em alguns exemplos).

Para evitar uma perda de foco, escolheu-se apresentar breves considerações acerca dos elementos mais relevantes para análise do objeto desta pesquisa e, de outra parte, prover material para equalizar o debate considerado essencial para discussão de inclusão de matérias estranhas em tramitação de MPV.

1.1. Antecedentes e origens

Amaral Jr. (2012) indica que a origem remota das atuais medidas provisórias brasileiras seria os chamados *provvedimenti provvisori*, previstos na Constituição Italiana de 1947, que eram veiculados por *decreto-legge*, uma vez que a Itália é parlamentarista e o chefe de governo não é o de Estado.

É pacífico, no entanto, que as medidas provisórias como existem atualmente foram introduzidas e tiveram seu regramento legal a partir da CRFB/88, ante o fato de não existirem como espécie legislativa antes da promulgação da nova Carta Magna.

Faz-se importante a ressalva de que, no modelo italiano, o primeiro ministro precisa de respaldo do Parlamento sob pena da “moção de desconfiança” e consequente queda do Gabinete. No caso brasileiro, de outra parte, a MPV fora introduzida no contexto da proposta vencida de um possível sistema parlamentar de governo.

Barioni (2004), no entanto, leciona que as atuais MPVs não destoariam muito dos decretos-lei da Carta Constitucional de 1967 e da Emenda Constitucional de 1969.

No entanto, faz-se necessário frisar que há significativas diferenças entre ambos os

institutos jurídicos (vide Figura 1), conforme magistério de Moraes (2013).

Figura 1 – Principais diferenças entre MPVs e Decretos-lei

Característica	Medida Provisória	Decreto-lei
Pressuposto de edição	Relevância E urgência. Exige-se ambos os pressupostos.	Casos de urgência OU de interesse público relevante. Exigia-se apenas um dos pressupostos.
Objeto	Matérias reservadas a leis ordinárias, respeitados os limites do art. 62, CRFB/88.	Rol de matérias: segurança nacional; finanças públicas, inclusive normas tributárias; e criação de cargos públicos e fixação de vencimentos.
Restrições	Em linhas gerais, não apresenta restrições financeiras, exceto as limitações relativas a aumento de gasto em iniciativa privativa do Poder Executivo.	Proibição de ocorrência de aumento de despesa.
Critério de aprovação	Para conversão em lei, precisa ser aprovada pelo Parlamento.	No caso de ausência de manifestação do Congresso Nacional (CN), o decreto-lei estava aprovado, fenômeno conhecido como decurso de prazo.
Critério de votação	A aprovação ou rejeição pode ser parcial e, ainda, há a possibilidade de emendas de congressistas.	Somente podia ser aprovado ou rejeitado em sua totalidade.
Efeitos da rejeição	Somente no caso de inércia do CN, no prazo regulamentar de 60 dias, as MPVs tem efeito <i>ex nunc</i> .	Não tornava nulos os atos praticados durante sua vigência, em caso de rejeição.

Fonte: Moraes (2013), elaboração própria.

Horta (1989) afirma que a permanência das medidas provisórias com força de lei, dependentes da iniciativa do presidente da República, impregna o processo legislativo de resíduo autoritário, aspecto este que é atenuado, em parte, com a exigência da conversão em lei sob pena de perda de vigência.

Asseveram, no mesmo sentido, Barioni (2004) e Cavalcante Filho (2012)² que o modelo de legislação pelo Poder Executivo não era inédito no mundo nem no sistema constitucional brasileiro, o que leva à conclusão de que as MPVs atuais são de alguma forma sucedâneas dos decretos-leis. Adicionalmente, Carvalho (2000) ressalta que mesmo nas

² Cavalcante Filho (2012) compara o atual art. 62 da CRFB/88 com o art. 77 da Carta italiana e faz breve análise dos antecedentes da MPVs. Para um estudo mais detalhado da matéria no direito comparado, ver Carvalho (2000), Baroni (2004), Nicolau (2009), Modena (2011), Amaral Jr. (2012).

democracias europeias, em sua grande maioria parlamentarista, é comum que o Chefe do Executivo tenha algum “tipo” de poder legislativo, além do veto e da iniciativa de lei.

Dessa forma, há um grande número de países que dispõem de mecanismo de iniciativa em casos extraordinários, como as MPVs brasileiras, quando presentes os critérios de necessidade e urgência. Além disso, para os fins deste trabalho, considerar-se-á que as MPVs têm seu antecedente imediato nos decretos-leis e mediato no *provvedimenti provvisori*, enquanto instrumentos legislativos do Poder Executivo, embora possuam contornos jurídicos diversos.

1.2. Conceito, objeto e natureza jurídica

As medidas provisórias são atos normativos com força de lei que podem ser editados pelo Presidente da República no caso de estarem presentes os *pressupostos constitucionais de relevância e urgência* (art. 62, *caput*, CRFB).

A natureza jurídica das MPVs é objeto de debate na doutrina (ato administrativo, lei “especial” ou ato político-normativo). Barioni (2004) analisa esse debate e conclui ser a MPV ato político-normativo:

(...) as Medidas Provisórias constituem ato político-normativo, com força de lei (por mandamento constitucional), de caráter excepcional (para sua edição devem ocorrer, impreterivelmente, a relevância e urgência) e precário (provisório), e assim devem ser tratadas no que tange à delimitação de sua utilização e os efeitos dela decorrentes ... (BARIONI, 2004, p.64, grifo nosso)

Mendes *et. al* (2008) entendem serem as medidas provisórias atos normativos primários, sob condição resolutiva, de caráter excepcional no quadro de separação dos poderes (MENDES *et. al*, 2008, p. 886).

O seu objeto são matérias típicas de lei ordinária, respeitados os limites materiais, temporais e circunstanciais introduzidos, em grande parte, pela Emenda Constitucional (EC) nº 32, de 11 de setembro de 2001.

Dessa forma, as medidas provisórias encontram limites materiais, estabelecidos no §1º, do art. 62, da CRFB/88, que vedam sua utilização sobre matérias:

I – relativa a:

a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito

eleitoral;

b) direito penal, processual penal e processual civil;

c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares;

II – que vise à detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;

III – reservada a lei complementar;

IV – já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República (§1º, do art. 62, CRFB/88).

Ademais, a Constituição Federal estabelece, nos §§ 2º e 7º do mesmo art. 62, limites temporais para as MPVs:

§ 2º Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada. (...)

§ 7º Prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional (§§ 2º e 7º do art. 62, CRFB/88).

Assim, ressalvadas as exceções previstas, todos os tributos veiculados por MPV devem atender ao princípio da anterioridade e a vigência das MPV fica restrita ao prazo máximo de cento e vinte dias³.

As MPVs também apresentam limites circunstanciais, nos termos § 10 do referido artigo:

§ 10 É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo (§10. do art. 62, CRFB/88).

Em outras palavras, não seria possível reexame de matéria de MPV rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia. É a famosa regra da irrepetibilidade de MPVs.

Mas a questão não é tão simples. Mohn (2013) apresenta casos de reavaliação de

³ Há possibilidade de suspensão desse prazo durante o recesso parlamentar (§ 4º do art. 62 da CRFB/88).

MPVs muito similares como as de nºs 489 e 503⁴, ambas de 2010, bem como análise de Projetos de Lei do Senado (PLS) oriundos de MPVs rejeitadas, como nos casos das MPVs 195/2004, MPV 242/2005, e MPV 320/2006, que deram origem aos PLSs 324/2004, PLS 261/2005, e PLS 327/2006, respectivamente. Esses projetos tratavam, em síntese, de vigência de lei federal, benefícios previdenciários decorrentes de doença e acidentes e sistema previdenciário, infraestrutura e porto seco, respectivamente. Outro caso interessante foi o da perda de vigência da MPV 623/2013, que gerou sete projetos de lei: PLSs nºs 546 a 552, todos de 2013⁵.

1.3. Gerações de medidas provisórias na vigência da Constituição Federal de 1988

Em síntese, houve duas gerações de medidas provisórias considerando seu processamento. A primeira, oriunda do texto original da Constituição Federal, que permitia que o Chefe do Poder Executivo editasse MPV sem restrição de matéria⁶, com reedições infinitas, dentro do prazo de validade de trinta dias, conforme Súmula nº 651/STF:

Súmula nº 651/STF – a medida provisória não apreciada pelo Congresso Nacional podia, até a Emenda Constitucional 32/2001, ser reeditada dentro do seu prazo de eficácia de trinta dias, mantidos os efeitos de lei desde a primeira edição.

A situação era muito complicada: a inércia do Congresso Nacional implicou na “autorização” (reconhecida pelo próprio STF) de reedição de MPVs. Isso levou ao grave problema de MPVs vigentes por longo período sem deliberação final pelo Parlamento.

Além disso, as matérias eram avaliadas necessariamente pelo plenário do

⁴ Conforme Mohn (2013): compare os textos seguintes: **Art. 1º** Fica ratificado o protocolo de intenções firmado entre a União, o Estado do Rio de Janeiro e o Município do Rio de Janeiro, na forma do Anexo, para criação de consórcio público, sob a forma de autarquia em regime especial, denominado Autoridade Pública Olímpica – APO (**Medida Provisória nº 503, de 22 de setembro de 2010**), e **Art. 1º** Fica a União, por intermédio do Poder Executivo, autorizada a integrar consórcio público de regime especial, denominado Autoridade Pública Olímpica – APO, em conjunto com o Estado do Rio de Janeiro e o Município do Rio de Janeiro (**Medida Provisória nº 489, de 12 de maio de 2010**). Nos termos do parágrafo único do art. 14 da Resolução nº 1, de 2002-CN, a MPV 489/ 2010 **teve seu prazo de vigência encerrado no dia 22 de setembro de 2010**. Em 22/3/2011, a MPV 503/2010 foi convertida na Lei nº 12.396, de 21 de março de 2011, que *ratifica o Protocolo de Intenções firmado entre a União, o Estado do Rio de Janeiro e o Município do Rio de Janeiro, com a finalidade de constituir consórcio público, denominado Autoridade Pública Olímpica – APO*.

⁵ A seção 4.1 detalha o contexto de apresentação desses projetos de lei.

⁶ Exceção a restrições implícitas e constitucionais, como a do art. 68 da CRFB/88, que vedaria a edição de MPV, por analogia, para tratar, por exemplo, de atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal (vide art. 68 da CRFB/88).

Congresso Nacional (CN), que, se não estivesse reunido, deveria ser convocado, o que causava enormes gastos de convocação (custos administrativos, pagamento de salários, ...). Nos casos de perda de eficácia da MPV, os efeitos eram *ex tunc*, ressalvada a possibilidade de regulamentação pelo CN.

Com a promulgação da EC nº 32, de 2001, o regime de tramitação de medidas provisórias mudou drasticamente.

Em síntese, na segunda geração, inaugurada com essa Emenda Constitucional, limitaram-se as matérias passíveis de MPVs, proibiu-se a reedição infinita de MPVs, o prazo de validade passou a ser 60 dias, podendo ser prorrogado uma única vez por igual período.

Ademais, a avaliação da MPVs passou a ser feita pelo plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, sucessivamente, após a oitiva de Comissão Mista⁷. Nos casos de perda de eficácia de MPV, os efeitos são *ex nunc*, caso o CN não regule os efeitos em sessenta dias.

Outro importante efeito introduzido pela EC nº 32, de 2001, foi o instituto do sobrestamento. Caso a MPV não tenha sido aprovada até o 45º dia, a pauta fica sobrestada, o que significa, no jargão legislativo, trancamento, ou seja, impedimento de votação de outro projeto de lei ordinária.

Na Questão de Ordem (QO) nº 411, 2009, da Câmara dos Deputados, levantada pelo Deputado Regis de Oliveira, o então Presidente, Deputado Michel Temer, decidiu que as matérias que **não** possam ser objeto de MPV podem ser pautadas **em sessão extraordinária**:

Responde à questão de ordem do Deputado Regis de Oliveira com uma reformulação e ampliação da interpretação sobre quais são as matérias abrangidas pela expressão "deliberações legislativas" para os fins de sobrestamento da pauta por medida provisória nos termos da Constituição; entende que, sendo a medida provisória um instrumento que só pode dispor sobre temas atinentes a leis ordinárias, **apenas os projetos de lei ordinária que tenham por objeto matéria passível de edição de medida provisória estariam por ela sobrestados; desta forma, considera não estarem sujeitas às regras de sobrestamento, além das propostas de emenda à constituição, dos projetos de lei complementar, dos decretos legislativos e das resoluções - estas objeto inicial da questão de ordem - as matérias elencadas no inciso I do art. 62 da Constituição Federal, as quais tampouco podem ser objeto de medidas provisórias**; decide, ainda, que as medidas provisórias continuarão sobrestando as sessões deliberativas ordinárias da Câmara dos Deputados, mas não trancarão a pauta das sessões

⁷ Vide ADI 4029, descrita na Seção 2.3.

extraordinárias⁸ (Grifo nosso)

O Ministro Celso de Mello, no MS 27.931-MC – STF, indeferiu a medida cautelar contra a QO 411/2009 – CD, em 27/3/2009, e, em 16/12/2009, apresentou voto pela denegação da segurança⁹.

O Senador Marconi Perillo, no exercício da Presidência do Senado, tomou decisão similar, para que houvesse deliberações sobre matérias de competência exclusiva, como decretos legislativos, resoluções, indicação de autoridades, bem como sobre aquelas que são decididas terminativamente nas Comissões das respectivas Casas. Além dessas hipóteses, a decisão também incluiu entre as matérias passíveis de deliberação, **em sessão extraordinária**, mesmo que a pauta esteja sobrestada, aquelas excluídas do âmbito de incidência das medidas provisórias, conforme disposto no art. 62, § 1º, da Constituição Federal:

1. Ainda que a pauta das sessões deliberativas ordinárias do Senado esteja sobrestada por medidas provisórias ou projetos que tramitem em regime de urgência, nos termos do art. 64, § 2º, da Constituição Federal, **as hipóteses de exercício da competência exclusiva do Congresso Nacional ou de competência privativa do Senado Federal, dos quais não resultem normas gerais e abstratas, estão livres do sobrestamento da pauta, conforme já decidido pelo Presidente da Casa anteriormente;**
2. Ainda que a pauta da sessão deliberativa ordinária esteja sobrestada em virtude de medida provisória ou de projeto de lei tramitando nos termos do art. 64, § 2º, da Constituição Federal, pode o Presidente do Senado, nos termos dos arts. 154 e 189 do Regimento Interno, anteriormente citados, **convocar sessão deliberativa extraordinária para deliberar sobre matérias que não possam ser apreciadas por meio de medidas provisórias**, que têm força de lei, já produzem efeitos e têm prazo de vigência determinado¹⁰. (Grifo nosso)

À luz do exposto, as grandes diferenças entre a primeira e segunda geração de tramitação de MPV podem ser resumidas na seguinte tabela:

⁸ Questão de Ordem nº 411, de 2009. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/639343.pdf>>. Acesso em: 15/9/2015.

⁹ MS 27.931-MC – STF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2667594>>. Acesso em: 15/9/2015.

Nesta data, o julgamento ainda não tinha sido encerrado.

¹⁰ Diário do Senado Federal, pp. 22028 a 22031. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?datSessao=19/05/2010&tipDiario=1>>. Acesso em: 22/9/2015.

Figura 2 – Principais diferenças entre a 1ª e 2ª geração de tramitação de MPV

Alterações de procedimento	Primeira geração (texto original da Constituição Federal)	Segunda geração (EC nº 32, de 2001)
Restrição de matérias	Não	Sim, art. 62, § 1º, CRFB/88.
Prazo de vigência	30 dias	60 dias
Possibilidade de reedição	Sim, infinitamente, dentro do prazo de trinta dias, o que, na prática, eternizava a tramitação da matéria.	Não. Apenas, uma prorrogação de 60 dias.
Congresso Nacional em recesso	Convocação extraordinária para deliberação	Prazo da MPV não flui, fica suspenso.
Apreciação	Sessão conjunta do Congresso Nacional.	Sessão individual de cada casa legislativa, sucessivamente.
Sobrestamento	Não	Sim, a partir do 45º dia sem deliberação do CN (regime de urgência).
Efeitos da rejeição	<i>Ex tunc</i> , com regulação pelo CN.	<i>Ex nunc</i> , se o CN não regulamentar em 60 dias.

Fonte: Cavalcante Filho (2012), com pequenos ajustes.

2. Processo Legislativo de Medidas Provisórias

Há significativa doutrina tratando dos aspectos relacionados à teoria da Constituição, incluindo o tema processo legislativo (vide, por exemplo, MENDES *et. al*, 2008, HORTA, 2010, MIRANDA, 2011, MORAES, 2013, BONAVIDES, 2014, BARROSO, 2015). Mas, a discussão de aspectos regulamentares e procedimentais da Resolução nº 1, de 2002-CN, que regula a tramitação de MPV no Congresso Nacional, mostra-se importante para fundamentar o processo de análise desta pesquisa porque indica quais são as regras de tramitação da MPV em cada fase.

Seria impossível, por certo, para o escopo deste trabalho, apresentar todas as possibilidades de incidentes que uma tramitação de uma medida provisória pode enfrentar no atual processo legislativo brasileiro no Congresso Nacional.

De outra parte, mostra-se fundamental, ao menos, uma apresentação da legislação que rege a matéria, quais seriam as possibilidades de curso de uma MPV editada pelo Presidente da República e, não menos essencial, a apresentação do panorama básico da tramitação, desde a chegada da MPV até seu desfecho.

2.1. Base constitucional e legal de análise das Medidas Provisórias

A base legal para análise de medidas provisórias no Parlamento são os arts. 62 e 84, XXVI, da CRFB/88 e a Resolução nº 1, de 2002-CN. O art. 62 vem sendo tratado ao longo de todo o trabalho, o art. 84, XXVI, estabelece que compete privativamente ao Presidente da República a edição de MPV e a Resolução nº 1, de 2002-CN será discutida em detalhes na próxima seção.

Subsidiariamente aplica-se às medidas provisórias a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001, que *dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona*.

Em relação a esse diploma legal, merecem destaque o Parágrafo único do art. 1º da Lei Complementar nº 95, de 1998, que estatui que as disposições da Lei Complementar aplicam-se integralmente às medidas provisórias, o inciso II do art. 7º, que determina que uma

lei **não conterà matéria estranha** a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão, e o § 1º do art. 14 que determina que não serão objeto de consolidação as medidas provisórias ainda não convertidas em lei.

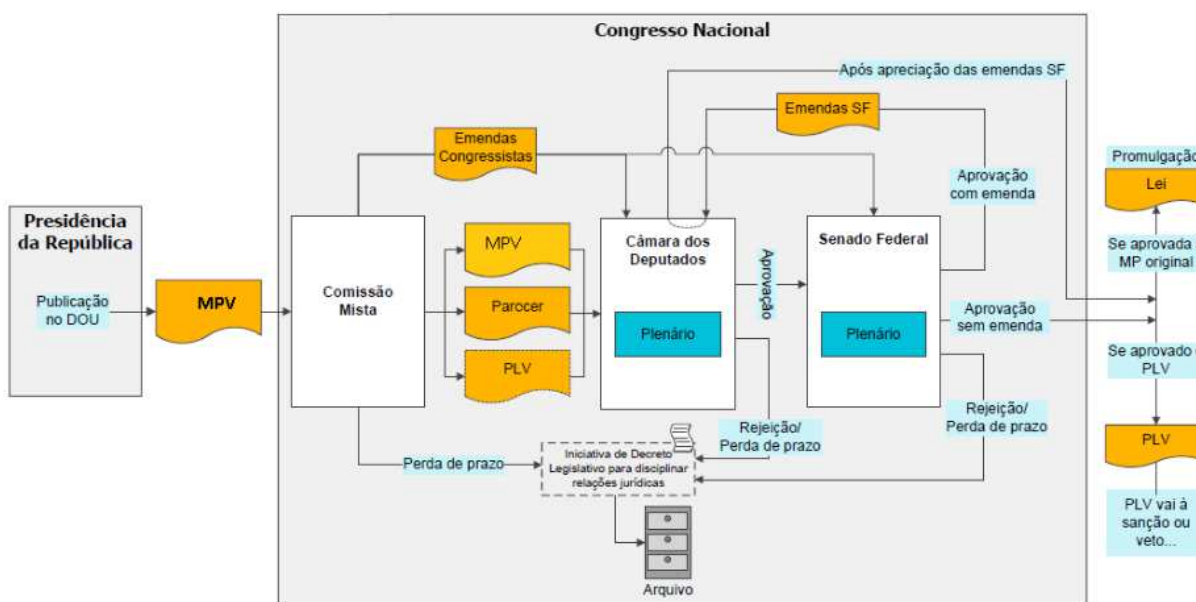
A conclusão direta seria que às MPVs aplicam-se a Lei Complementar que rege a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis e sobretudo que **há vedação para inclusão de matérias estranhas também nesse tipo de peça legislativa**.

De acordo com § 4º, do art. 4 da Resolução nº 1, de 2002-CN, **é vedada a apresentação de emendas que versem sobre matéria estranha àquela tratada na Medida Provisória**.

2.2 Tramitação de Medidas Provisórias

Como é importante para auxílio nas análises de regimentalidade, legalidade e constitucionalidade deste trabalho, será, a partir do fluxograma abaixo (Figura 3), descrito nesta seção, de forma breve, o rito de tramitação de MPV.

Figura 3 – Fluxograma de tramitação de MPV



Fonte: Mohn (2013), com atualização pelo autor.

A medida provisória começa tramitar a partir da iniciativa do Chefe do Poder

Executivo. Nos termos do art. 1º e do § 1º art. 2º da Resolução nº 1, de 2002-CN, deve ocorrer a publicação no Diário Oficial da União e ser enviada Mensagem ao Congresso Nacional. Em geral, é o momento que se toma conhecimento da Exposição de motivos da MPV.

Imediatamente são submetidos os pressupostos constitucionais de urgência e relevância ao Congresso Nacional em juízo preliminar de mérito, na dicção do art. 62, § 5º, CRFB/88.

O prazo de tramitação é de 60 dias, prorrogável uma única vez por igual período (art. 62, §§ 3º e 7º, CRFB/88). Esse prazo conta-se desde a publicação (art. 62, §3º, CRFB/88) e fica suspenso durante os recessos (art. 62, § 4º, CRFB/88). No entanto, em caso de convocação extraordinária, de que trata o art. 57, § 8º, CRFB/88, volta a fluir normalmente. Ademais, ocorre prorrogação automática, por uma única vez e por igual período por ato declaratório do Presidente da Mesa CN (inteligência do art. 62, §7º, CRFB/88 combinado com o art. 10 Resolução nº 1, de 2002-CN).

Se a MPV for aprovada na forma de Projeto de Lei de Conversão (PLV)¹¹, ela permanece em vigor até que seja sancionado ou vetado este projeto pelo Presidente da República (art. 62, §12, CRFB/88).

A partir dessas regras, são estabelecidos os prazos de tramitação de uma MPV. Tanto a constituição da Comissão Mista quanto a fixação do calendário são comunicados em sessão do Senado Federal ou em sessão conjunta do CN (art. 2º, §7º, Resolução nº 1, de 2002-CN). No entanto, tratando-se de MPV de crédito extraordinário (art. 62, § 1º, I, “d” combinado com art. 167, § 3º, CRFB/88), a matéria tramita na Comissão Mista de Orçamento – CMO (art. 2º, §6º, Resolução nº 1, de 2002-CN).

O prazo para emendas é de 6 dias da publicação, perante a Comissão Mista ou CMO (art. 4º, §1º, Resolução nº 1, de 2002-CN).

A Comissão Mista é designada pelo Presidente da Mesa CN, em 48 horas após a publicação (art. 2º, Resolução nº 1, de 2002-CN), sendo composta por 13 Senadores e 13 Deputados, com número igual de suplentes, conforme indicação dos pelos líderes partidários (art. 2º, §§2º a 5º, Resolução nº 1, de 2002-CN).

Após 24h da designação, ocorre a eleição da Presidência. Em regra, o Presidente e Relator-Revisor são de uma Casa; Vice-Presidente e Relator, de outra (art. 3º, §§ 1º a 4º,

Resolução nº 1, de 2002-CN).

O prazo regimental da comissão é 14 dias (art. 5º, Resolução nº 1, de 2002-CN) e o quórum para início da sessão e deliberações são, respectivamente 1/3 (um terço) dos membros de cada uma das Casas, por maioria de votos, presente a maioria absoluta dos membros de cada uma das Casas. (art. 4º, §6º, Resolução nº 1, de 2002-CN).

Conforme declaração parcial de inconstitucionalidade da Resolução nº 1, de 2002-CN pelo STF, não há possibilidade de se contornar a Comissão Mista e se apresentar relatório diretamente no Plenário, como era feito antes da decisão do STF (vide ADI 4029).

Na Câmara dos Deputados, prazo regimental é de até o 28º dia de vigência (art. 6º, Resolução nº 1, de 2002-CN).

De forma esquemática, ter-se-ia a seguinte tabela de prazos:

Figura 4 – Quadro esquemático de prazo de tramitação de MPV

Prazo	Descrição
Dia 1º	Publicação da MPV e encaminhamento do teor e da exposição de motivos ao CN.
Dia 6º	Emissão de nota técnica acerca de adequação orçamentária e financeira da MPV.
Dia 7º	Prazo final para emendas, 6 dias da publicação.
Dia 15º	Prazo previsto para manifestação da Comissão Mista ou da CMO.
Dia 28º	Prazo previsto para CD se manifestar sobre a MPV ou PLV. Há decisão da Presidência da Casa que não aceitará avaliar MPV com prazo de fim de vigência inferior a 15 dias.
Dia 42º	Prazo previsto para revisão pelo Senado Federal. Há decisão da Presidência da Casa que não aceitará avaliar MPV com prazo de fim de vigência inferior a 7 dias.
Dia 45º	Prazo previsto para revisão da Câmara dos Deputados a alterações do Senado Federal.
Dia 46º	MPV mantém-se em vigor, mas sobrestará a pauta da Casa em que se encontrar. Caso esteja em avaliação em uma das comissões, não há sobrestamento.
Dia 60º	Prorrogação automática por uma única vez, por mais 60 dias.
Dia 120º	MPV mantém-se em vigor, mas continuará trancando a pauta da Casa em que se encontrar. Caso esteja em avaliação em uma das comissões, não há sobrestamento.
Dia 121º	MPV deixará de vigorar e a pauta ficará destrancada. Começa o prazo para Comissão Mista ou CMO apresentar projeto de decreto legislativo regulando as relações jurídicas decorrentes da MPV.
Dia 136º	Possibilidade de qualquer Deputado ou Senador oferecer perante sua Casa respectiva, projeto de decreto legislativo regulando as relações jurídicas decorrentes da MPV.
Dia 180º	Vencido esse prazo, sem a edição de decreto legislativo, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante a vigência da MPV conservar-se-ão por ela regidas.

Fonte: CRFB/88 e Resolução nº 1, de 2002-CN. Elaboração própria.

Faz-se mister destacar que o quadro é meramente esquemático, os prazos descritos não fluem nos períodos de recesso do Congresso Nacional, e a maioria dos marcos são prazos

¹¹ Utilizaremos “PLV” por ser sigla utilizada no processo legislativo brasileiro. Vide “Atividade Legislativa”, Disponível em <<http://www12.senado.leg.br/hpsenado>>. Acesso em 14/10/2015.

impróprios, exceção ao prazo para emendamento, sobrestamento de pauta e fim de vigência. Neste trabalho, prazo impróprio é usado no sentido de que não produz consequência processual, em outras palavras, não ocorre preclusão.

Dessa forma, como explanado, os prazos anteriores não são fixos. O quadro representa uma tentativa de apresentar um panorama temporal da tramitação de uma MPV. O ideal é sempre seguir as informações oficiais nos Boletins de Acompanhamento Legislativos de cada matéria no sítio oficial de uma das Casas parlamentares. A título de exemplo, a seguir, encontram-se os prazos da MPV nº 610, de 2012, que tratava de Benefício Garantia-Safra e Auxílio Emergencial Financeiro e teve prazo estimado de tramitação de **160 dias**.

Figura 5 – Exemplo de prazo de tramitação da MPV nº 610, de 2013

Ação	Prazo
Início do Prazo:	12/11/2012.
Prazo para Emendas:	13/11/2012 a 18/11/2012.
Comissão Mista:	Análise obrigatória conforme decisão do Supremo Tribunal Federal (ADI 4029).
Câmara dos Deputados:	Até 9/12/2012.
Senado Federal:	10/12/2012 a 2/02/2013.
Retorno à Câmara dos Deputados:	3/2/2013 a 5/2/2013.
Sobrestar Pauta:	A partir de 6/2/2013.
Prazo no Congresso Nacional:	12/11/2012 a 20/2/2013.
Prorrogação pelo Congresso Nacional:	De 21/02/2013 a 21/04/2013 ¹²

Fonte: Senado Federal (2015). Elaboração própria.

O parecer da Comissão deve tratar dos pressupostos de urgência e relevância, da constitucionalidade (inclusive juridicidade, legalidade e técnica legislativa), da adequação financeira/orçamentária, e do mérito. Em seguida, a matéria é encaminhada à CD (art. 5º, Resolução nº 1, de 2002-CN).

A votação pelo Plenário da Câmara dos Deputados deve avaliar o parecer da Comissão, em preliminar, os pressupostos constitucionais e a adequação orçamentária ou financeira (art. 8º). O não atendimento de um desses aspectos leva a MPV ao arquivamento, seguida da oitiva da Comissão Mista, que teria a função de elaborar projeto de decreto legislativo para disciplinar as relações jurídicas decorrentes da vigência da MPV (art. 11, Resolução nº 1, de 2002-CN).

¹² Foi prorrogado por sessenta dias o prazo de vigência da MPV pelo Ato do Presidente da Mesa do CN nº 2, de 2013, nos termos do art. 10, § 1º da Resolução nº 1/2012-CN. Vide Atividade Legislativa: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=108761>. Acesso em 8/5/2015.

De outra parte, aprovação da MPV, leva ao encaminhamento da MPV ao Senado Federal (art. 7º, Resolução nº 1, de 2002-CN). No entanto, se houver alteração de mérito, a matéria vai ao Senado Federal na forma de um PLV (arts. 6º, §3º, e 7º, Resolução nº 1, de 2002-CN).

No Senado Federal, a aprovação de MPV aprovada na CD, leva a matéria à promulgação pelo Presidente da Mesa do Congresso Nacional. De outra parte, a rejeição dos pressupostos constitucionais e a adequação orçamentária ou financeira, leva ao arquivamento, nos mesmos termos descritos anteriormente.

Havendo alteração de mérito pelo Senado Federal, a modificação vai à Câmara dos Deputados (art. 7º, §3º, Resolução nº 1, de 2002-CN), que tem palavra final em matéria de iniciativa do Presidente da República.

Há dúvidas se seria possível apresentação de PLV do Senado Federal à MPV, se a Câmara dos Deputados já tiver aprovado um PLV. Em tese, o § 6º do art. 7º da Resolução nº 1, de 2002-CN vedaria.

Mohn (2013), no entanto, apresenta um precedente: a MPV 285/2006, que já contava com PLV 16/2006 aprovado na Câmara dos Deputados, mas recebeu outro PLV à MPV no Senado Federal: PLV 19/2006.

Com alterações no Senado Federal, a matéria retorna à Câmara dos Deputados, que dispõe, em regra, de três dias para apreciar modificações do SF (art. 7º, §4º, Resolução nº 1, de 2002-CN).

O texto final aprovado pela Câmara dos Deputados vai à sanção; da mesma forma, se aprovar a MPV original em detrimento de PLV apresentado no Senado Federal, a matéria vai à promulgação (art. 12, Resolução nº 1, de 2002-CN).

Expirado o prazo de vigência sem aprovação da MPV em ambas as Casas, ocorre a perda de eficácia da medida provisória desde sua edição (art. 62, §3º, CF), podendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas decorrentes da medida provisória (art. 62, §3º, CRFB/88; art. 11, Resolução nº 1, de 2002-CN).

No entanto, se não editado o decreto em até 60 dias após a rejeição ou perda de eficácia da medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidos (art. 62, §11, CRFB).

Portanto, a conversão da medida provisória em lei sem alteração de mérito tem

seu texto promulgado pelo Presidente da Mesa do Congresso Nacional, e se aprovado PLV, este será encaminhado pela Casa onde houver sido concluída a votação à sanção do Presidente da República (arts. 12 e 13, Resolução nº 1, de 2002-CN).

Nesse contexto, uma vez aprovada uma emenda substancial, há necessidade de apresentação de um PLV. Este projeto de conversão somente pode ser alterado por meio de decisão do Plenário de uma das casas legislativas, mediante requerimento, formulado por líder, de destaque de parte do texto¹³ ou de destaque de emenda apresentada perante a Comissão Mista ou CMO para votação pelo Plenário¹⁴.

Em síntese, o PLV aprovado pelo Relator da MPV tem hipóteses mínimas de alteração e depende necessariamente de manifestação do Plenário de uma Casa legislativa, que é soberano em relação à Comissão Mista ou CMO.

2.3 Alteração de procedimentos para avaliação de MPV e votação regular de vetos

Algumas alterações tiveram grande impacto na tramitação de MPVs no Parlamento. A primeira grande alteração de procedimento na tramitação de MPV ocorreu por força de decisão do Supremo Tribunal Federal (STF). Na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.029, ajuizada pela Associação Nacional dos Servidores do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), contra a conversão da MPV nº 366, de 2007, a corte decidiu pela obrigatoriedade de instalação de comissão mista para apreciação da peça legislativa, o que demandou novo rito de apreciação de medidas provisórias no Parlamento.

O Tribunal acolheu questão de ordem suscitada pelo Advogado-Geral da União, para ficar constando que o Tribunal julgou improcedente a ação, com **declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 5º, caput, art. 6º, §§ 1º e 2º, da Resolução nº 01/2002, do Congresso Nacional, com eficácia *ex nunc*** em relação à pronúncia dessa inconstitucionalidade, nos termos do

¹³ Como, por exemplo, no caso do destaque de supressão de parte do *caput* do art. 8º do PLV apresentado à MPV 610/2013, que pretendeu excluir a expressão: “onde tenha havido decretação de situação de emergência ou de estado de calamidade pública em decorrência de seca ou estiagem, entre 1º de dezembro de 2011 e 30 de junho de 2013, reconhecido pelo poder executivo federal,” da cabeça do referido artigo.

¹⁴ Como, por exemplo, no caso do destaque para a aprovação da Emenda nº 80, apresentada perante a Comissão Mista, que modificou o art. 19 do PLV, e, em consequência, provocou a elevação do valor da remissão de R\$ 10 mil para R\$ 15 mil, para operações contratadas até R\$ 50 mil.

voto do Relator (ADI 4029, Plenário, 8.3.2012)¹⁵. (Grifo nosso)

Até então, quando fluía o prazo da comissão mista, estabelecido na Resolução nº 1, de 2002-CN, sem emissão de parecer, a MPV era encaminhada à Câmara dos Deputados e designado Relator em Plenário, que emitia parecer em substituição à comissão mista. A nova sistemática só passou a valer a partir da MPV nº 562, de 2012.

A consequência foi um maior debate no âmbito da Comissão Mista e, também, um maior controle do processamento, discussão e análise das MPVs, uma vez que deixou de ser aprovado texto de PLV no afogadilho da undécima hora, que tinha que imediatamente ser analisado pelo Senado Federal, sob risco de perda de eficácia da MPV. De fato, em termos de discussão da peça legislativa, houve substancial ganho analítico e maior debate das matérias.

Outros mecanismos parlamentares de reação ao grande volume de MPVs foram: i) a mudança de procedimentos para aceitação de análise de MPV; e ii) a votação regular dos vetos presidenciais.

Essas medidas – em larga escala – reduziram o “poder” do Poder Executivo de forçar uma das casas legislativas a avaliarem no afogadilho a peça legislativa em debate e, de outra parte, reduziram a possibilidade de aquele Poder vetar trecho de projeto de lei de conversão, oriundo de MPV, e ficar com sua posição prevalente.

No primeiro caso, o Poder Executivo tem que ter uma maior articulação nas casas legislativas, debater as matérias e, no limite, negociar duramente com os parlamentares para evitar obstrução e atrasos, que podem levar a não avaliação da MPV pelas casas legislativas.

Quando da votação da MPV nº 595, de 2012, que cuidava da exploração direta e indireta, pela União, de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários, o Presidente do Senado Federal, Senador Renan Calheiros, tomou a decisão de que não aceitaria votar nenhuma MPV que chegasse à Casa com menos de sete dias de prazo, por insuficiência de tempo para uma análise mais detida da matéria e porque tal situação limitava o papel constitucional do Senado Federal¹⁶:

A partir de hoje, **qualquer medida provisória que venha com menos de sete dias da Câmara dos Deputados não será pautada no Senado Federal**, pelo menos enquanto eu for presidente. Essa anomalia institucional

¹⁵ A jurisprudência do STF, neste trabalho, é baseada em Brasil (2011).

¹⁶ Senado Notícias. Renan estabelece prazo mínimo de sete dias para exame de MPs pelo Senado. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2013/05/16/renan-estabelece-prazo-minimo-de-sete-dias-para-exame-de-mps-pelo-senado>>. Acesso em: 22/9/2015.

não vai continuar, não pode continuar; ela apequena o Senado, e o Senado não pode conviver com isso. (Grifo nosso)

A “MPV dos Portos” chegou ao Plenário do Senado Federal no dia 16 de maio de 2013, último dia para deliberação do Congresso Nacional antes da perda de sua vigência. O PLV nº 9, de 2013, decorrente da MPV 595/2012, tinha 73 artigos, dispondo de matéria muito complexa.

O presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Henrique Eduardo Alves, em 9 de setembro de 2013, tomou decisão de devolver medidas provisórias que contivesse **matéria estranha** ou **que chegasse com menos de quinze de dias** de prazo para análise da Casa¹⁷:

Decisão da Presidência de encaminhamento ao Colégio de Líderes da proposta de **devolução à respectiva Comissão Especial**, com fundamento no art. 125 do Regimento Interno da Casa, **de medida provisória ou de emenda oferecida a projeto de lei de conversão, no caso de inserção em seus textos de matérias estranhas aos seus objetos ou a estes não vinculadas por afinidade, pertinência ou conexão, e de não recebimento de medida provisória encaminhada com menos de 15 dias úteis para a perda de sua eficácia.** (Grifo nosso)

Em tese, não ocorreria mais inclusão de matérias estranhas em MPV. Mas o exemplo da MPV 670/2015, que corrigia a tabela mensal do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física, mostra que a prática ainda era corrente. O art. 4º da Lei nº 13.149, de 21 de julho de 2015, autoriza o Poder Executivo a conceder subvenção econômica em percentual ou valor do prêmio do seguro rural contratado no ano de 2014. Essa matéria é estranha à MPV 670/2015.

A última ação, tomada pelo Congresso Nacional, foi a aprovação da Resolução nº 1, de 11 de julho de 2013¹⁸, que estabeleceu que os vetos apostos pelo Presidente da República seriam avaliados mensalmente pelo Parlamento:

Art. 106. Distribuídos os avulsos com o texto do projeto, das partes vetadas e sancionadas, após o esgotamento do prazo de que trata o art. 104, o veto será obrigatoriamente colocado na ordem do dia da sessão conjunta imediata, independente da apresentação de relatório pela Comissão Mista, sobrestada a pauta das sessões conjuntas do Congresso Nacional para qualquer outra deliberação, até a votação final do veto.

§ 1º A apreciação dos vetos ocorrerá em sessões do Congresso Nacional a serem convocadas para a terceira terça-feira de cada mês,

¹⁷ Sessão Deliberativa Extraordinária de 09/09/2013. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/plenario/sumario/extraord/e090913n.pdf>>. Acesso em: 22/9/2015.

¹⁸ Fonte: Diário Oficial da União - Seção 1 - 12/7/2013, P. 1. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2013/resolucao-1-11-julho-2013-776491-publicacaooriginal-140421-pl.html>>. Acesso em: 22/9/2015.

impreterivelmente.

§ 2º Se por qualquer motivo não ocorrer a sessão referida no § 1º, será convocada sessão conjunta para a terça-feira seguinte, sobrestando as demais matérias até que se ultime sua apreciação. (Grifo nosso)

Por exemplo, as dificuldades de condições para votação das “pautas bombas” (veto do reajuste dos salários do Poder Judiciário e fim do fator previdenciário) mostram como o mecanismo é potente para pressão ao Poder Executivo.

Dessa forma, em síntese, encontram-se limites para avaliação de MPVs na Câmara dos Deputados e Senado Federal: 15 dias e 7 dias para o fim da vigência da MPV, respectivamente. Ademais, os vetos são pautados e votados mensalmente (terceira terça-feira do mês), sob pena de sobrestamento de pauta do CN. Observa-se, no entanto, que os marcos de 15 e 7 dias para o fim da vigência da MPV são prazos impróprios, haja vista que podem ser vencidos sem quaisquer burlas às normas legais. As duas medidas se não eliminaram, pelo menos, limitaram o poder de sobreposição de vontade pelo Poder Executivo.

2.4 Panorama geral de possibilidade de curso de uma Medida Provisória

Em consequência, em síntese são as seguintes as hipóteses de curso de uma MPV.

A primeira possibilidade é a rejeição da MPV por um dos plenários das Casas Legislativas¹⁹, após a oitiva da Comissão Mista. Nesse caso, a matéria deve ir a Comissão Mista e, se não editado o decreto legislativo, até sessenta dias após a rejeição ou a perda de eficácia de MPV, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas, conforme art. 11 da Resolução nº 1, de 2002-CN e § 11 do art. 62 da CRFB/88.

A segunda possibilidade é a aprovação da MPV sem qualquer alteração de mérito. Nesse caso, a matéria será promulgada pelo Presidente da Mesa do Congresso Nacional para publicação, como lei, no Diário Oficial da União, nos termos do art. 12 da Resolução nº 1, de 2002-CN, e, em decorrência, não há apreciação pelo Chefe do Poder Executivo.

O conceito de alteração de mérito está relacionado à possibilidade de existência de emenda de redação. Por exemplo, uma determinada Medida Provisória pode ter a seguinte

¹⁹ Vide Questão de Ordem (QO), do senador Aloizio Mercadante, na sessão de 6 de abril de 2005, Publicação: DSF 7/4/2005, pp. 07859/07866. A seção 3.2 reproduz a resposta à referida QO.

cláusula de vigência: “Esta Medida entra em vigor na data de sua publicação”. A alteração necessária do termo “Medida” por “Lei” não se configura em emenda de mérito, somente mera emenda de redação. O STF, ao apreciar o mérito desse debate, decidiu que somente emendas que alterem o sentido devam ser enviadas para casa revisora:

Medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade. LC 101, de 4/5/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). MP 1.980-22/2000. (...) LC 101/2000. Vício formal. Inexistência. **O parágrafo único do art. 65 da CF só determina o retorno do projeto de lei à Casa iniciadora se a emenda parlamentar introduzida acarretar modificação no sentido da proposição jurídica.**” (ADI 2.238-MC, Rel. p/ o ac. Min. Ayres Brito, julgamento em 9/8/2007, Plenário, DJE de 12/9/2008). (grifo nosso)

A terceira possibilidade é aprovação com alteração de mérito. Nesse caso, com base nos arts. 6º e 7º da Resolução nº 1, de 2002-CN, há apresentação de um projeto de lei de conversão (PLV), que tramita como peça legislativa e é avaliada pelos plenários da Comissão Mista, da Câmara dos Deputados e, finalmente, do Senado Federal, com possibilidade de avaliação final pela Câmara dos Deputados, no caso de alterações feitas no Senado Federal. Ocorre, assim, o chamado efeito dúplice da MPV, efeito normativo e efeito ritual.

Há manifestação do STF, nesse sentido:

A edição de medida provisória gera dois efeitos imediatos. O primeiro efeito é **de ordem normativa**, eis que a medida provisória, que possui vigência e eficácia imediatas, inova, em caráter inaugural, a ordem jurídica. O segundo efeito é **de natureza ritual**, eis que a publicação da medida provisória atua como verdadeira *provocatio ad agendum*, estimulando o Congresso Nacional a instaurar o adequado procedimento de conversão em lei. (ADI 293-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 6-6-1990, Plenário, DJ de 16-4-1993). (Grifo nosso)

Oportuno mencionar que a MPV continua com seu texto vigente até a sanção ou veto do PLV pelo Presidente da República, conforme § 12 do art. 62 da CRFB/88.

Essas são as principais possibilidades do curso de tramitação, mas outras possibilidades existem, como no caso de perda de vigência da MPV na Comissão Mista, na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal (vide Figura 3).

3. ASPECTOS PROBLEMÁTICOS NA TRAMITAÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS

O presente capítulo discute alguns aspectos problemáticos de tramitação de MPV no atual processo legislativo brasileiro. Começa-se com a apresentação de dados relacionados à matéria e, em seguida, discute-se questões que têm causado tensão entre os poderes Legislativo e Executivo nas diversas fases de tramitação de MPV. Entretanto, o foco desta pesquisa, a inclusão de matérias estranhas em MPV que se configura, talvez, o mais significativo problema, será tratado no capítulo seguinte.

3.1. Excesso de edição de MPVs

Do governo de Castello Branco até o do Presidente José Sarney, antes da promulgação da Constituição Federal em 5 de outubro de 1998, foram emitidos 2.481 decretos-lei, uma média de 9,0 por mês (vide Figura 6).

Figura 6 – Decretos-lei emitidos de Castello Branco a José Sarney

Governo	Edições*	Média mensal
Castello Branco	318	19,9
Costa e Silva	486	16,5
Junta Militar	264	132,0
Garrastazu Médici	254	4,8
Ernesto Geisel	357	6,0
João Figueiredo	593	8,2
José Sarney	209	4,9
TOTAL	2.481	9,0

Fonte: Presidência da República (2015), com dados fornecidos por Gilberto Guerzoni Filho²⁰ e com adaptações.

* Não havia reedições de decreto-lei.

Da promulgação da Constituição Federal até a EC nº 32, de 2001, foram adotadas 6.100 MPVs, o que corresponde a uma média mensal de 39,3 MPVs (vide Figura 7). No auge do processo, durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso, essa média chegou ao

expressivo número de 80,3 por mês, com destaque sobretudo do enorme número de MPVs reeditadas.

Figura 7 - MPVs editadas da Constituição Federal até a EC nº 32, de 2001.

Governo	Edições	Reedições	Total	Média mensal
José Sarney	125	22	147	8,4
Fernando Collor	89	70	159	5,2
Itamar Franco	142	363	505	19,4
Fernando Henrique Cardoso (1º)	160	2.449	2.609	54,4
Fernando Henrique Cardoso (2º)	103	2.587	2.690	80,3
TOTAL	619	5.491	6.110	39,3

Fonte: Presidência da República (2015), com dados fornecidos por Gilberto Guerzoni Filho, com adaptações.

As reedições de MPV, como ilustra a Figura 7, acabaram se tornando prática reiterada antes da EC nº 32, de 2001. Bernardes & Ferreira (2012) afirmam que:

Nesse caso, o que começou com simples convenção constitucional politicamente acertada entre o Presidente da República e o Congresso Nacional tornou-se regra constitucional costumeira de caráter objetivo, sobretudo após a ratificação da prática pela jurisprudência do STF então adotada (BERNARDES & FERREIRA, 2012, p. 170).

Após a EC nº 32, de 2001, houve significativa redução no uso da peça legislativa, mas o número de edições manteve-se alto. Da EC nº 32, de 2001, até o fim do 1º mandato da Presidente Dilma Rousseff, foram emitidas nada menos do que 666 MPVs, média mensal de 4,2 MPVs (vide Figura 8).

Figura 8 – MPVs editadas pós EC nº 32, de 2001, por legislatura, e média mensal

Governo	Edições	Média mensal
Fernando Henrique (2º)	102	6,6
Lula da Silva (1º)	240	5,0
Lula da Silva (2º)	179	3,7
Dilma Rousseff (1º)	145	3,9
TOTAL	666	4,2

Fonte: Presidência da República (2015), com dados fornecidos por Gilberto Guerzoni Filho, com adaptações. * Com a EC 32/2001, proibiu-se reedições de MPV.

²⁰ Especialista em Direito Constitucional, Administrativo, Eleitoral e Processo Legislativo do Senado Federal. Nas palavras de SANTOS (2015): *um dos mais respeitados regimentalistas e constitucionalistas do Senado Federal.*

Os dados de edição de MPV, desde a EC nº 32, de 2001, mostram que, em 2001, emitia-se mais de três MPVs a cada quinzena e que, em 2014, essa média caiu para pouco mais de uma MPV a cada quinzena (vide Figura 9), o que indicaria uma tendência de redução.

Figura 9 – MPVs editadas pós EC nº 32, de 2001, por ano, e média semanal

Ano	Edições	Média semanal
2002	82	1,58
2003	58	1,12
2004	73	1,40
2005	42	0,81
2006	67	1,29
2007	70	1,35
2008	40	0,77
2009	27	0,52
2010	42	0,81
2011	36	0,69
2012	47	0,90
2013	33	0,63
2014	29	0,56

Fonte: Presidência da República (2015), com dados fornecidos por Gilberto Guerzoni Filho, com adaptações.

A edição de 6.776 MPVs entre 1988 e 2014 mostra que o número é realmente muito alto, o que denota excesso em sua utilização. Abreu Jr. (2002) entende que essa prática foi abusiva e desvirtuaria o disposto na Carta Magna:

Considerando que a MP é uma exceção à normal tramitação de um projeto de lei no Congresso Nacional, possuindo eficácia imediata, **constata-se que esse número de MPs editadas constitui-se um abuso, devido ao fato de o Presidente da República utilizar-se de um instrumento extraordinário de forma ordinária, desvirtuando o disposto na Constituição Federal** (ABREU JR., 2002, p. 50). (Grifo nosso)

Nesse mesmo sentido, é relevante o ensinamento de Luís Roberto Barroso:

Duas competências frequentemente malversadas pelo Executivo devem ser assinaladas em um balanço da experiência dos últimos 20 anos. **A primeira delas é o emprego abusivo das medidas provisórias (MPs)**. Concebidas como um mecanismo excepcional de exercício de competência normativa primária pelo Presidente da República, reservada aos casos de “relevância e urgência” (CF, art. 62), tornaram-se um instrumento rotineiro de o Executivo legislar, inclusive sobre questões de menor relevância e de nenhuma urgência, minimizando o papel do Congresso Nacional e

comprometendo, em muitos casos, a transparência e o debate público que devem preceder a inovação da ordem jurídica²¹. (BARROSO, 2015, p. 507). (Grifo nosso)

O próprio STF já deu claros sinais que o excesso do uso de MPVs desvirtua o caráter extraordinário da competência de legislar, pondo em risco o princípio da separação dos poderes. Com a palavra, o decano da Corte, Ministro Celso de Mello:

Quero registrar, desde logo, uma vez mais, a minha extrema preocupação – que já externara, em 1990, quando do julgamento da ADI 293-MC/DF, de que fui Relator - com o excesso de medidas provisórias que os sucessivos Presidentes da República têm editado, **transformando a prática extraordinária dessa competência normativa primária em exercício ordinário do poder de legislar, com grave comprometimento do postulado constitucional da separação de poderes** (Min. Relator Celso de Mello, MS 27.931-MC – STF, p. 9). (Grifo nosso)

Barroso (2015), em equilibrada opinião, afirma que a EC nº 32, de 2001, coibiu a disfunção, ainda que não integralmente. Sem dúvida, os dados da emissão semanal de MPV, tendo por base os anos pós Emenda, mostram que houve drástica redução do uso do instrumento legislativo. Mas considerando o caso da França, que tem um instrumento similar à MPV, o número seria elevado. Trata-se da possibilidade do governo legislar por decreto, amparado no art. 49-3 da Constituição Francesa, que permite ao primeiro-ministro a possibilidade de “assumir a responsabilidade do Governo perante a Assembleia Nacional”, não necessitando de aprovação da medida pelo Parlamento²².

Desde 1958, foram 83 usos, incluindo 32 em um governo de direita e 51 sob um governo de esquerda. O Governo francês nunca perdeu uma medida proposta no Parlamento²³. Ou seja, em 58 anos, foram utilizadas 83 “medidas provisórias francesas”, sem nenhuma derrota do governo, o que equivale a uma média de 1,43 medida por ano. É um fato excepcional quando se opta por essa via, já que o governo fica em xeque e o povo não vê com

²¹ Barroso (2015) afirma que a EC nº 32, de 2001, coibiu a disfunção, ainda que não integralmente. Ademais, o autor informou que de 1988 a 2002, foram editadas mais de 6.000 MPVs. A segunda competência utilizada abusivamente pelo Executivo, segundo o autor, diz respeito ao contingenciamento da execução orçamentária.

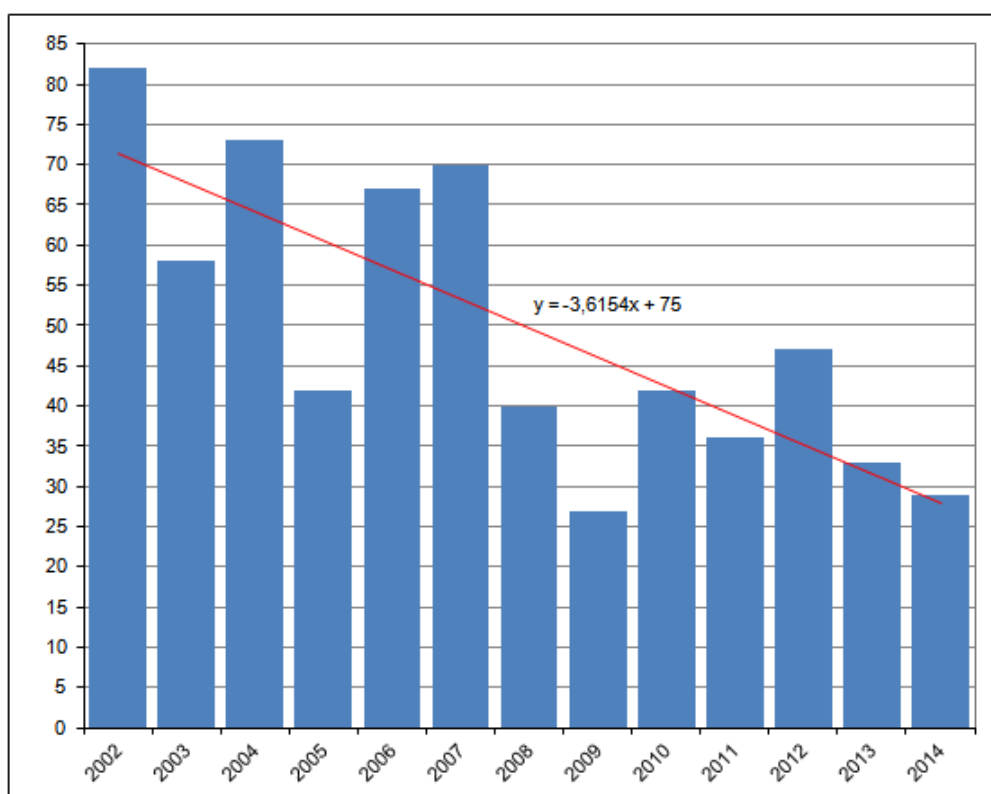
²² No caso de fevereiro de 2015, trata-se da Lei Macron, proposta para a liberalização da economia, que inclui temas polêmicos, como possibilidade dos comércios abrirem aos domingos por ano, liberalização de rodovias interurbanas, a privatização de parte do capital dos aeroportos de Lyon e Nice, alteração da legislação sobre o dispensa coletiva. Vide: RTP Notícias. França legisla por decreto com receio de chumbo no Parlamento. Disponível em: <http://www.rtp.pt/noticias/mundo/franca-legisla-por-decreto-com-receio-de-chumbo-no-parlamento_n805523>. Acesso em: 22/10/2015.

²³ *Face aux réformes, le blocage français*, LE MONDE, 18.2.2015.

bons olhos a medida.

No Brasil, o conjunto dos governos está próximo à edição de 7.000 MPVs²⁴. Mesmo considerando o período de 1988 a 2014, com 6.776 MPVs, a média é superior a 260 MPVs por ano, com a ressalva que, depois da EC nº 32, de 2001, houve uma sensível redução no uso do instrumento, com média em torno de 50 MPVs por ano (vide Figura 10).

Figura 10 – MPVs editadas, pós EC 32/2001, por ano



Fonte: Presidência da República (2015), com dados fornecidos por Gilberto Guerzoni Filho, com adaptações.

De forma clara, essas comparações devem ser tomadas com cuidado, uma vez que os sistemas legislativos são distintos. O Governo francês também tem grande poder regulamentar. Por exemplo, na França, existe a possibilidade de aprovação de *loi-cadre* (lei quadro), espécie de lei de conteúdo geral, que define programa com princípios e diretrizes para uma determinada política. A execução desse programa é confiada ao Poder Executivo,

²⁴ Até 30/9/2015, o número de MPVs emitidas pós EC 32/2011 chegou a 692! Vide: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/medidas-provisorias/2015-posteriores-a-emenda-constitucional-no32#content>>. Acesso em: 30/9/2015.

que é responsável pela sua execução por meio de decreto.

Mesmo os Estados Unidos da América, em que o Presidente não dispõe de competência originária de proposição de lei, o Chefe do Poder Executivo acaba tendo poder de influenciar na formação das leis. Não é raro um interesse da Casa branca ser proposto por um parlamentar do partido do presidente.

Mesmo com essas ressalvas, considera-se alto o número de MPVs editadas no país. Como descrito em BRASIL (2008), o número excessivo de MPVs traz consequências sérias e causa prejuízos ao funcionamento das Casas legislativas:

Quais são, então, os problemas que existem dentro desse conjunto maior? Primeiro, **o número excessivo de medidas provisórias editadas por parte do Poder Executivo**, o que traz como consequência, em razão da sistemática da Emenda Constitucional nº 32, **o trancamento da pauta das 2 Casas do Congresso Nacional ...** (BRASIL, 2008, p. 27) (Grifo nosso)

É pouco provável que se encontre quem defenda que o número não seja excessivo. Essa prática compromete outras funções essenciais do Congresso Nacional, como a função fiscalizatória, que demanda tempo para realização de controle contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas. Ao demandar grande quantidade de tempo para análise de MPVs, na prática, o Parlamento acaba por ter menos tempo para desempenhar outras funções igualmente importantes. Com possibilidade de trancamento de pauta, o funcionamento de comissões e até mesmo a abertura de outras prioridades de trabalho ficam comprimidas pelo excessivo trabalho demandado por MPVs.

Nessa linha, a prática reiterada parece ser abusiva por transformar um instrumento extraordinário da competência primária do poder de legislar do Chefe do Poder Executivo em mecanismo sistemático e ordinário, desvirtuando o princípio da separação dos poderes.

Mesmo na clássica concepção de que o poder político é uno, indivisível e indelegável, em que se concebe a separação dos poderes somente como divisão funcional dos poderes, o sistema de freios e contrapesos²⁵ constitui-se em princípio central de todo sistema constitucional moderno.

Portanto, a função legislativa seria responsável por editar normas gerais e abstratas

²⁵ Tradução livre de *checks and balances system*, famoso, sobretudo, no direito estadunidense.

e fiscalizar a atuação do Poder Executivo, que, por sua vez, teria por função essencial gestão administrativa do Estado. Por fim, ao poder Judiciário caberia a aplicação ou revisão das normas jurídicas em definitivo. Esse é o contexto em que o número excessivo de MPVs compromete o princípio constitucional da separação dos poderes.

3.2 Devolução de MPVs pelo Poder Legislativo

Desde 1988, três medidas provisórias foram “devolvidas” para o Poder Executivo (vide Figura 11):

Figura 11 – MPVs “devolvidas” pelo Poder Legislativo

Presidente do Senado	Presidente da República	Medida Provisória	Matéria
Senador José Ignácio Ferreira	Presidente José Sarney	MPV nº 33, de 16 de janeiro de 1989.	Exoneração de servidores não estáveis admitidos sem concurso público.
Senador Garibaldi Alves Filho	Presidente Lula	MPV nº 446, de 7 de novembro de 2008.	Certificação das entidades beneficentes de assistência social
Senador Renan Calheiros	Presidente Dilma Rousseff	MPV nº 669, de 27 de fevereiro de 2015.	Tributação (trata de contribuição previdenciária sobre a receita bruta; de tributação de bebidas frias; e de medidas tributárias referentes à realização, no Brasil, dos Jogos Olímpicos de 2016 e dos Jogos Paraolímpicos de 2016).

Fonte: Santos (2015). Elaboração própria.

A primeira, sob a alegação de ser flagrantemente inconstitucional, haja vista que o Poder Executivo já detinha a competência administrativa para exonerar os servidores não estáveis. A segunda²⁶, sob o argumento de que não estariam presentes os requisitos de urgência e relevância para a edição da MPV. A terceira, por tratar de aumento de tributos

²⁶ Baseada no art. 48, incisos II e XI, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF): Art. 48. Ao Presidente compete: II – velar pelo respeito às prerrogativas do Senado e às imunidades dos Senadores; XI – impugnar as proposições que lhe pareçam contrárias à Constituição, às leis, ou a este Regimento, ressalvado ao autor recurso para o Plenário, que decidirá após audiência da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

indiretamente, isto é, redução de desonerações na folha de pagamento para vários setores da economia.

Em Questão de Ordem (QO), do senador Aloizio Mercadante, na sessão de 6 de abril de 2005, sobre a possibilidade de devolução de MPV pelo presidente da Câmara dos Deputados, o presidente Senador Renan Calheiros, **decidiu no sentido de sua impossibilidade:**

Portanto, Srs. Senadores, Srs. Líderes Partidários, da leitura verifica-se que **nem o Presidente do Senado Federal, nem o Presidente da Câmara dos Deputados, nem o Presidente do Congresso Nacional têm competência para devolver medida provisória.** Essa competência é somente do Plenário das duas Casas do Congresso Nacional, com fundamento em parecer preliminar da Comissão Mista, previsto na própria Constituição, pelo não-atendimento dos pressupostos de relevância e urgência, parecer este que, sendo aprovado, a medida provisória estará automaticamente arquivada²⁷. (Grifo nosso)

À luz do texto constitucional vigente, §§ 5º e 9º do art. 62 da CRFB/88, a solução da questão de ordem estaria correta e somente o plenário de uma das Casas legislativas poderia rejeitar os pressupostos constitucionais e, em consequência, arquivar determinada MPV.

Santos (2015) entende que:

O fato de o Poder Executivo haver assimilado a decisão do presidente do Senado [sobre a MPV 669/2015], sem que tenha sido concluído o tramite regimental e constitucional capaz de produzir o efeito suspensivo da vigência, **abre perigoso precedente que fragiliza a competência presidencial e causa um forte embaraço jurídico e que não poderia estar submetido a um juízo de conveniência política, no sentido de evitar o conflito.** (...) **A decisão de qualquer dos Poderes, Executivo ou Legislativo, sobre essa questão, deveria conformar-se, como nos casos anteriores, ao que determinam a Constituição e os regimentos,** única forma de assegurar a segurança jurídica que a própria natureza das medidas provisórias, por natureza precárias, requer, e evitar a instabilidade institucional decorrente (SANTOS, 2015, p.4). (Grifo nosso)

Portanto, a “devolução” que não realizada por decisão de um dos plenários das Casas legislativas estaria contrária aos regimentos internos e à Constituição Federal.

²⁷ Publicação: DSF 7/4/2005, pp. 07859/07866. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaPaginasDiario?codDiario=3203&seqPaginaInicial=275&seqPaginaFinal=282>>. Acesso em: 15/9/2015.

3.3 Análise de admissibilidade de MPV

De acordo com o art. 62 da CRFB: “Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional”. A urgência deve refletir a necessidade de tomada de decisão e pressa e está diretamente relacionado ao fator tempo, ao passo que a relevância deve ser considerada completa e excepcional com respeito à matéria.

Na lição de Abreu Jr. (2002): *a Constituição determina que, para a edição de medidas provisórias, há de ser observado o cumprimento de dois pressupostos: urgência e relevância. O cumprimento de apenas um deles resulta em inconstitucionalidade* (ABREU JR., 2002, p. 48).

Por exemplo, houve emissão de MPV até para inscrever pessoas mortas há séculos no Livro de Heróis da Pátria (ABREU JR., 2002). Não parece ser um motivo razoável para edição de uma MPV. Nesse sentido, argumenta-se que os requisitos constitucionais não foram respeitados em muitas das MPVs editadas pós-Constituição de 1988.

Nicolau (2009) ressalva que muito embora haja grande subjetividade nos pressupostos constitucionais da edição do *decreto-legge*, a Corte Constitucional italiana teria o entendimento de ser possível a análise da “necessidade e urgência”, bem como da lei de conversão aprovada pelo Parlamento.

O posicionamento do STF é no sentido de que somente em casos excepcionais se admite o controle judiciário dos pressupostos constitucionais de edição de MPV, quando ocorrer excesso do poder de legislar:

Conforme entendimento consolidado da Corte, os requisitos constitucionais legitimadores da edição de medidas provisórias, vertidos nos conceitos jurídicos indeterminados de ‘relevância’ e ‘urgência’ (art. 62 da CF), **apenas em caráter excepcional se submetem ao crivo do Poder Judiciário, por força da regra da separação de poderes (art. 2º da CF)** (ADI 2.213, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 23 4 2004; ADI 1.647, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 26 3 1999; ADI 1.753 MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 12 6 1998; ADI 162 MC, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 19 9 1997). (ADC 11 MC, voto do Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 28 3 2007, Plenário, DJ de 29 6 2007). (Grifo nosso)

Os pressupostos de urgência e relevância são, de fato, conceitos de linguagem de “textura aberta”, ou seja, formulações mais abstratas, com imprecisão semântica para aplicação a um plexo maior de situações. O problema, no caso das MPVs, parece não ter sido

a “textura aberta” dos conceitos, mas sim o uso abusivo da peça legislativa em situações que, em tese, não se verificariam os referidos pressupostos.

Essa questão constitui-se um ponto fulcral de “empoderamento” do Presidente da República, que utiliza um instrumento excepcional, muitas vezes de forma inadequada. Caberia um aprimoramento na Constituição Federal para limitar esse tipo de ação e, de outra parte, dar maior efetividade ao princípio da separação dos poderes no sentido de se evitar que o Poder Executivo abuse de seu poder de legislar.

Atualmente, encontra-se na Câmara dos Deputados, a PEC nº 511, de 2006²⁸, que *altera o art. 62 da Constituição Federal para disciplinar a edição de medidas provisórias*. A proposta pretende disciplinar os procedimentos para votação da admissibilidade das MPVs, por meio de uso de parâmetros detalhados. Desde 13/5/2009, a matéria não é avaliada pelo Plenário da Câmara dos Deputados, o que leva à presunção de que a matéria não estaria madura para aprovação e que o texto pode estar enfrentado dificuldade por ser por demais detalhado para constar da Constituição Federal.

3.4 Apropriação da agenda legislativa pelo Poder Executivo

Argumenta-se que o Poder Executivo utilizou, em diversas vezes, o expediente de emitir MPV contendo matérias de proposições parlamentares, sejam originárias de grupos de trabalho, projetos de lei, ou mesmo de vetos prévios de matérias adicionadas. Dessa forma, aquele Poder acabou se **apropriando de agenda legislativa com o uso de MPV**.

Conforme leciona Rafael Silveira e Silva: *a apropriação integra processos decisórios complexos, em que estão em jogo variados aspectos das relações políticas e, não raramente, a intenção de corrigir o curso das políticas públicas* (SILVA, 2013, pp. 202 e 203).

Por exemplo, a MPV nº 532, de 2011²⁹, trouxe várias propostas de alteração da legislação então vigente que foram objeto de debate ao longo do processo que culminou com a apresentação do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 219, de 2010, que *dispõe sobre a Política*

²⁸ Apensada à Proposição: PEC-560/2002 e suas apensadas; PEC-035/2003; PEC-155/2003; PEC-213/2003 e suas apensadas; PEC-219/2003; PEC-264/2004; PEC-322/2004 e suas apensadas; PEC-323/2004 e suas apensadas; PEC-477/2005. Atividade Legislativa. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=313951>>. Acesso em: 28/9/2015.

²⁹ Convertida na Lei nº 12.490, de 16 de setembro de 2011.

Nacional para os Biocombustíveis, elaborado pelo Grupo de Trabalho (GT) sobre o marco regulatório dos biocombustíveis, da Comissão de Infraestrutura (CI) do Senado Federal, durante os anos de 2009 e 2010.

Podem ser mencionados, entre outros temas “aproveitados” pela MPV, o objetivo de garantia de fornecimento de biocombustíveis em todo o território nacional, a modificação e a adaptação de conceitos técnicos e a alteração de competências da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP.

Outra forma de apropriação foi a utilização do expediente do veto, com posterior, encaminhamento da parte vetada em forma de nova MPV. As seguintes matérias foram vetadas na MPV nº 587, de 2012³⁰, e apropriadas na MPV nº 615, de 2013³¹, pelo Poder Executivo: i) inclusão de culturas destinadas à alimentação animal entre os cultivos passíveis de serem objeto do Benefício Garantia-Safra; ii) o pagamento de subvenção extraordinária aos produtores fornecedores independentes de cana-de-açúcar na região Nordeste, afetados pela estiagem da safra 2011/2012, no valor de R\$ 10,00 por tonelada de cana-de-açúcar e limitada a 10 mil toneladas, ou seja, a R\$ 100 mil reais por produtor; e iii) a equalização de R\$ 0,40 do custo referente às safras 2010/2011 e 2011/2012 das unidades industriais produtoras de etanol que desenvolvam suas atividades nas áreas de atuação da SUDENE e da SUDAM.

A análise dessas estratégias desborda em muito os objetivos do trabalho, mas está inserida no contexto de que tais comportamentos acabam tencionando a relação entre os Poderes. Mas como ensina a pesquisa de SILVA (2013):

(...) o fenômeno é mais amplo do que o imaginado inicialmente, e que abrange ações realizadas em mais de um governo. Assim, **a Apropriação, tal como se previu a partir da referência teórica, é um fenômeno próprio do Poder Executivo e não apenas dos atores políticos que controlam a Presidência da República** (SILVA, 2013, p. 204). (Grifo nosso)

Mas é certo que se o parlamento aprova determinada medida, o Poder Executivo a veta e a reenvia por MPV, mesmo com suaves alterações, ficará com o bônus, o mérito da aprovação, sobrepondo-se sobre o Legislativo.

Além disso, quando há um número excessivo de MPVs, acaba havendo uma sobreposição da pauta do Executivo ao Legislativo, como bem assevera BRASIL (2008):

³⁰ Convertida na Lei nº 12.806, de 7 de maio de 2013.

³¹ Convertida na Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013.

Ou seja, o poder do Parlamento brasileiro de estabelecer uma pauta própria está reduzido em razão da vigência da sistemática da Emenda nº 32, que, **com a edição das medidas provisórias, impõe que a pauta do Poder Executivo tenha prevalência e prioridade sobre a pauta do Poder Legislativo** (BRASIL, 2008, p. 27). (Grifo nosso)

Uma possível solução, que poderia dar equilíbrio aos atores no processo legislativo, conter abusos, e garantir a separação dos poderes seria a irrepetibilidade de trechos vetados pelo Poder Executivo, nos moldes do que ocorre com MPV rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo.

3.5 Emenda disjuntiva de texto de MPV

Conforme o § 1º do art. 66 da CRFB/88, o Presidente da República pode vetar, no todo ou em parte, projeto que considerar inconstitucional ou contrário ao interesse público, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, devendo comunicar, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto. Adicionalmente, o § 2º do mesmo artigo determina que o veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.

A regra guarda lógica para preservar a sistemática de coesão e coerência ao sistema de leis. Em modelo anterior ao da Carta Magna de 1988, havia a possibilidade de veto de palavra, o que vulnerabilizava em muito a separação dos poderes.

Por exemplo, por hipótese, um artigo que assim dispusesse: “o governo federal não pode incorrer em déficit primário por mais de dois exercícios financeiros”. Eventual veto da palavra “não”, como já ocorreu em sistemática anterior, poderia levar a um efeito contrário ao desejado pelo Parlamento. Ademais, a eventual possibilidade de derrubada de veto, mecanismo que pode ser complexo e difícil, não impediria a promulgação da lei na forma desejada pelo Chefe do Executivo, com veto somente da palavra “não”. Somente se o Parlamento tivesse força, o veto poderia ser derrubado.

O Poder Executivo, por meio da MPV nº 672, de 24 de março de 2015, mandou o art. 1º prevendo a extensão da política de valorização do salário mínimo entre 2016 e 2019. A Comissão Mista alterou o referido artigo para incluir nessa política todos os benefícios pagos pelo Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

No Senado Federal, na redação final do PLV nº 9, de 2015, a matéria sofreu

modificação de modo a abrir o art. 1º do Projeto em dois incisos (vide Figura 12).

Figura 12– Redação final do PLV nº 9, de 2015 (MPV 672/2015)

MPV nº 672, de 2015.	PLV nº 9, de 2015.	Redação Final Senado Federal – PLV nº 9, de 2015.
Dispõe sobre a política de valorização do salário mínimo para o período de 2016 a 2019.	Dispõe sobre a política de valorização do salário mínimo <i>e dos benefícios pagos pelo Regime Geral de Previdência Social</i> para o período de 2016 a 2019.	Dispõe sobre a política de valorização do salário mínimo <i>e dos benefícios pagos pelo Regime Geral de Previdência Social</i> para o período de 2016 a 2019.
Art. 1º Ficam estabelecidas as diretrizes para a política de valorização do salário mínimo a vigorar entre 2016 e 2019, inclusive, a serem aplicadas em 1º de janeiro do respectivo ano.	Art. 1º Ficam estabelecidas as diretrizes para a política de valorização do salário mínimo <i>e dos benefícios pagos pelo Regime Geral de Previdência Social – RGPS</i> a vigorar entre 2016 e 2019, inclusive, a serem aplicadas em 1º de janeiro do respectivo ano.	Art. 1º São estabelecidas as diretrizes a vigorar entre 2016 e 2019, inclusive, a serem aplicadas em 1º de janeiro do respectivo ano, para: <i>I – a política de valorização do salário-mínimo; e</i> <i>II – os benefícios pagos pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS).</i>

Fonte: Senado Federal (2015). Elaboração própria.

No mérito, em face do alto custo fiscal e da crise econômica por que passa o Brasil, a Presidente da República acabou vetando o inciso II do artigo e os § 6º do art. 1º e o art. 3º, que eram correlacionados, com argumento de que os dispositivos violariam o disposto no art. 7º, inciso IV, da Constituição e por não haver restrição à garantia constitucional prevista no art. 201, § 2º.

De fato, a alteração feita no Senado Federal manteve completamente o “teor” do texto da Câmara dos Deputados, mas, com a abertura do dispositivo em incisos, o Senado Federal alterou **significativamente** o sentido da norma e, em consequência, adentrou na esfera de vontade da Câmara dos Deputados. Tal medida, de natureza política, permitiu ao Poder Executivo vetar somente a parte que desejava.

Como o projeto não retornou para análise dessa modificação pela Câmara dos Deputados, que possivelmente derrubaria a opção do Senado Federal, pode-se entender que houve falha no processo legislativo e, portanto, teria havido inconstitucionalidade³². Caso tivesse ocorrido fusão de incisos, o argumento seria, muito provavelmente, mais forte ainda,

³² Dada à complexidade da matéria e, também, o elevado custo fiscal, entende-se que não seria tarefa simples o STF declarar a inconstitucionalidade da alteração.

pois ficaria latente a modificação de extensão do texto.

O Supremo Tribunal Federal já enfrentou questão similar e se posicionou que não havendo alteração substancial, não há necessidade de remessa do projeto para revisão:

Conversão em lei das medidas provisórias, sem alteração substancial do seu texto: ratificação do ato normativo editado pelo presidente da República. Sanção do chefe do Poder Executivo. Inexigível. Medida provisória alterada pelo Congresso Nacional, com supressão ou acréscimo de dispositivos. Obrigatoriedade da remessa do projeto de lei de conversão ao presidente da República para sanção ou veto, de modo a prevalecer a comunhão de vontade do Poder Executivo e do Legislativo.” (RE 217.194, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 17-4-2001, Segunda Turma, DJ de 1º-6-2001). (Grifo nosso)

Portanto, a discussão seria saber se ocorreu ou não alteração substancial. Por ser matéria sensível, seria importante que houvesse regra clara para se evitar, no futuro, que problemas como esse se repetisse. Pode-se imaginar, em um primeiro momento, que a existência de regras claras muitas vezes não é suficiente para conter avanços do campo da Política, momento em que exsurge grande enfrentamento com campo do Direito.

No entanto, a existência de regras claras, nesse contexto, iria elevar em muito a necessidade argumentativa para uma ação que não seguisse a regra estabelecida. Em outras palavras, o ônus argumentativo e a necessidade de consenso poderiam levar à redução do fenômeno para situações realmente muito excepcionais, que, por certo, teriam razoabilidade, proporcionalidade e consenso político.

4. CASUÍSTICA DE MATÉRIA ESTRANHA EM TRAMITAÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS E AUTOGAFIA DE MPVs

O presente capítulo tem o desafio de discutir a casuística de inclusão de matérias estranhas em MPV e o fenômeno da autofagia, situação em que uma MPV em estágio de tramitação mais avançado engloba totalmente o teor de outra, que se encontra em seu estágio inicial de tramitação.

Para atendimento desse escopo, além de análise de casos, serão feitas ponderações acerca dos princípios da separação dos poderes; sobre a existência e consistência do princípio do devido processo legal; sobre a ADI que contesta a inclusão de matéria estranha em MPV no STF, bem como a questão relativa às matérias *interna corporis* e, por fim, apresentação da base legal à inclusão de matéria estranha em MPV³³.

4.1 Inclusão de matérias estranhas em MPV e autofagia de MPV

Em contraponto ao uso em larga escala da edição de medidas provisórias pelo Presidente da República, o Poder Legislativo foi, cada vez em escala maior, aproveitando a oportunidade de estar no Parlamento peça legislativa com tramite especial para promover **inclusão de matérias estranhas às MPVs originais**.

Isso se deu em duas formas:

Em primeiro lugar, **inclusão de matérias estranhas ao tema original da MPV**, o que ficou conhecido no jargão parlamentar como “jabutis”, “rabilongos”, “contrabando legislativo” e “caudas orçamentárias”, este último no caso fiscal.

Na lição de Nunes, a inclusão de matérias estranhas em temas orçamentários foi combatida ao longo de nossa história e proibida pela Constituição Federal de 1988, com a consagração do princípio da exclusividade orçamentária:

Essa praxe legislativa de incluir dispositivos alheios às matérias em tramitação tem sido combatida ao longo da história, cujos exemplos mais evidentes eram os orçamentos públicos, com a inclusão das chamadas “caudas” ou “rabilongos” orçamentários, e que a Constituição Federal de 1988 passou a vedar expressamente em seu artigo 165, § 8º, constitucionalizando o princípio da exclusividade orçamentária (NUNES, 2013, p.1). (Grifo nosso)

No limite, esses enxertos de matérias em PLV, geraram verdadeira “gravidez” da MPV original, situação em que uma medida provisória bem pequena acabava sendo aprovada com um texto imenso, com muitas matérias acrescidas.

Por exemplo, o caso da MPV nº 610, de 2013, que tratava no texto original de **quatro temas** – Benefício Garantia-Safra, Auxílio Emergencial Financeiro, renegociação de dívidas rurais da agricultura familiar, e distribuição de milho para venda a pequenos criadores – e **tinha apenas onze artigos e duas páginas impressas**, teve um PLV aprovado alterando muitas leis e com vários temas adicionais, como, entre outros, Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (REINTEGRA); desoneração tributária da folha de pagamentos; regime especial de tributação (RET); tributação diferenciada para fundos de investimento em direitos creditórios; regras para inscrição da Dívida Ativa da União (DAU); Imposto sobre a Propriedade Rural (ITR); Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores (INOVAR-AUTO); compra, venda e transporte de ouro; desoneração da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins. Assim, o PLV nº 17, de 2013, decorrente da MPV 610/2013, **ficou com 46 artigos e mais de quarenta páginas impressas**.

A MPV nº 615, de 2013, é outro exemplo. No texto inicial, havia **dezesseis artigos, em três páginas, que tratavam de somente três temas**: subvenção econômica aos produtores de cana-de-açúcar e de etanol da região Nordeste, Sistema de Pagamentos Brasileiro – SPB, e Conta de Desenvolvimento Energético – CDE. O PLV nº 21, de 2013, decorrente da MPV 615/2013, continha **49 artigos e mais de trinta e cinco páginas** e com acréscimos, entre outros, de temas como parcelamento para bancos e seguradoras de dívidas do PIS/Cofins; reabertura do prazo de adesão ao chamado Refis; transferência de direito à exploração do serviço de táxi por herança, e porte de arma para agentes penitenciários fora de serviço.

Em segundo lugar, a **autofagia de MPV**, que ocorre quando uma MPV engloba outra *in totum*, às vezes, nem sendo relativas à mesma temática.

Esse último fenômeno ocorreu, principalmente, em três oportunidades (vide Figura 13).

³³ A seção 4.6 foi incluída neste capítulo em face do julgamento da ADI 5127 em 15/10/2015.

Figura 13– Quadro de autofagia de MPVs

Relator na Comissão Mista da MPV incluidora	Matéria	Medida Provisória da MPV incluída	Matéria
Senador Renan Calheiros Relator MPV 579/2012	Concessões de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, sobre a redução dos encargos setoriais, e sobre a modicidade tarifária.	Senador Acir Gurgacz Relator MPV 591/2012	Concessões de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, sobre a redução dos encargos setoriais, e sobre a modicidade tarifária.
Deputado Raimundo Gomes de Matos Relator MPV 587/2012	Benefício Garantia Safra quanto para o Auxílio Financeiro Emergencial	Senador Lobão Filho Relator MPV 603/2013	Benefício Garantia Safra quanto para o Auxílio Financeiro Emergencial
Senador Vadir Raupp Relator MPV 618/2013	Concessão de garantia da União a entidades controladas indiretamente pelos entes da Federação; autoriza o aumento do capital social da VALEC, autorização para a União renegociar condições financeiras e contratuais das operações de crédito com BNDES, ...	Senador Cícero Lucena Relator MPV 623/2013	Renegociações de operações de crédito rural relativas a empreendimentos localizados na área de abrangência da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – Sudene.

Fonte: Senado Federal (2015). Elaboração própria.

Primeira, o relator da MPV nº 579, de 2012, convertida na Lei nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013, incluiu **todo** o teor da MPV nº 591, de 2012, no seu relatório – art. 15 do Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 30, de 2012). A MPV 591/2012 somente alterava o art. 15 da MPV nº 579, de 2012.

Em 20 de março de 2013, foi aprovado o relatório do Senador Acir Gurgacz, que concluía pela “prejudicialidade” da MPV nº 591, de 2012, bem como das emendas a ela apresentadas e pelo envio da matéria à Câmara dos Deputados, nos termos do § 8º do art. 62 da Constituição Federal.

Segunda, o relator da MPV nº 587, de 2012, convertida na Lei nº 12.806, de 7 de maio de 2013, incluiu **todo** o teor da MPV nº 603, de 2013, no seu relatório (arts. 1º, 4º e 7 do PLV nº 3, de 2013).

A MPV 603/2013 alterava os arts. 1º e 4º da MPV nº 587, de 2012, para, respectivamente, ampliar os valores pagos ao Benefício Garantia Safra e ao Auxílio

Financeiro Emergencial, e, também, criava condições para aquisição de milho para recomposição dos estoques públicos com o objetivo de venda direta para pequenos criadores de aves, suínos, bovinos, caprinos e ovinos sediados nos Municípios da área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene. Este último tema **não constava** da MPV 587/2012.

Em 27 de março de 2013, foi aprovado o relatório do Senador Lobão Filho, que passou a constituir parecer da Comissão Mista, concluindo pela “prejudicialidade” da MPV nº 603, de 2013, das emendas a ela apresentadas, e pelo envio da matéria à Câmara dos Deputados, nos termos do § 8º do art. 62 da Constituição Federal.

Terceira, o relator da MPV nº 618, de 2013, convertida na Lei nº 12.872, de 24 de outubro de 2013, incluiu **todo** o teor da MPV nº 623, de 2013, no seu relatório (art. 12 do PLV nº 23, de 2013).

A MPV 623/2013 tratava de renegociações de operações de crédito rural relativas a empreendimentos localizados na Sudene. A matéria não guardava qualquer relação com a MPV nº 618/2013.

Em 4 e 9 de abril de 2013, a Presidência da Câmara dos Deputados, com o apoio de seus Líderes, devolveu às respectivas Comissões Mistas as MPVs nºs 591, de 2012, e 603, de 2013, entendendo que, para dar cumprimento ao disposto no art. 62, §§ 5º e 9º da Constituição Federal, seria necessário que os pareceres das Comissões Mistas deveriam ser exarados nos exatos termos dos § do art. 5º da Resolução nº 1, de 2002 – CN, ou seja, deveriam constar do parecer os seguintes aspectos: análise de pressupostos de “relevância e urgência”, mérito, adequação financeira e orçamentária e de cumprimento do envio da exposição de motivos pelo Presidente da República.

Em 31 de outubro de 2013, a MPV 623/2013 e seu PLV 27/2013 foram remetidos ao Congresso Nacional, em restituição, por meio do Ofício nº 2.659/2013/SGM-P, **pela presença de matéria estranha** (permanência da extrapolação do inciso II, do art. 7º da Lei

Complementar 95, de 1998)³⁴.

Com base no § 1º do art. 10 da Resolução nº 1, de 2002-CN, combinado com o § 7º do art. 62 da CRFB/88, a MPV nº 591, de 2012, a MPV nº 603, de 2013, e a MPV nº 623, de 2013, tiveram suas vigências encerradas ao fim do período de tramitação de 120 dias.

Transcorrido o prazo de sessenta dias, estipulado no § 11 do art. 62 da CRFB/88, sem apresentação de projeto de decreto legislativo para regular as relações jurídicas decorrentes, foram extintas as Comissões Mistas destinadas à apreciação das MPVs 591/2012, 603/2013 e 623/2013.

Os relatores das MPVs nºs 591/2012 e 603/2013 não tiveram o que fazer, haja vista que o inteiro teor do texto de suas peças legislativas foi englobado nas MPVs nºs 579 e 587, de 2012.

Já o relator da MPV 623/2013 que teve seu relatório devolvido para Comissão Mista, quando da perda de vigência e encerramento da Comissão por transcurso do prazo constitucional, decidiu dividir seu relatório em projetos de lei do Senado, o que gerou nada menos do que sete projetos: PLSs nºs 546 a 552, de 2013³⁵, que tratavam, respectivamente, de tributos federais, subvenção econômica aos produtores de cana-de-açúcar e de etanol, inclusão de municípios na região do semiárido, condições para que municípios com precipitação irregular sejam enquadrados como integrante da Região do Semiárido, suspensão de prazos de execuções fiscais e prazos processuais de Dívida Ativa da União, crédito rural, contribuições incidentes sobre insumos da indústria química nacional.

Em outras palavras, além da matéria englobada aprovada na MPV nº 618, de 2013, havia mais sete matérias estranhas ou adicionais ao teor do texto inicial, o que denota que a decisão da Câmara dos Deputados não era absurda.

Portanto, não só a inclusão de matérias tem sido objeto de discussão, mas também a “gravidez” de MPV e a autofagia, que, na prática, esvazia completamente o interesse pelo debate da MPV englobada.

³⁴ Vide Atividade Legislativa. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=585677>>. Acesso em: 23/9/2015

³⁵ Vide Atividade Legislativa. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/hpsenado>. Acesso em: 27/9/2015.

4.2 Considerações sobre o princípio da separação dos Poderes e do devido processo legislativo

O constitucionalismo moderno visa garantir à liberdade e igualdade por meio do Direito. Entre seus elementos estão à limitação do poder do Estado, garantia de direitos fundamentais, adesão plena ao Estado de Direito, quando a função de legislar está minimamente separada da de julgar, aplicação do princípio da reserva legal e o direito de um julgamento justo, pelo juiz natural.

Nesse contexto, leciona Maurizio Fioravanti:

Em suma, a **primeira e fundamental máxima do constitucionalismo** é precisamente esta, segundo a qual quem tem o formidável poder de fazer as leis não pode nem deve dispor dos recursos e meios de governo, incluindo o formidável poder de coação sobre os indivíduos; e quem dispõe de tudo isso não pode ser, por sua vez, titular do poder legislativo (FIORAVANTI, 2001, p. 93). (Grifo nosso)

Esses são parâmetros aclamados por nossa Constituição Federal de 1988. A separação dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, que devem ser independentes e harmônicos entre si, está determinada no art. 2º da CRFB. Ademais, o inciso III do § 4º do art. 60 da CRFB, o valora tanto, que proíbe qualquer proposta de deliberação de emenda tendente à sua abolição.

É, portanto, um princípio basilar do Estado Democrático de Direito. Na lição do jurista Peter Badura, *encontra-se em toda a parte a separação dos poderes, sobretudo onde o objetivo é a ordenação e a vinculação do poder estatal, o impedimento ao abuso do poder político e a garantia da liberdade* (BONAVIDES, 2014, p. XX).

Miranda (2011), por seu turno, leciona que o Estado atua sempre através de processos ou procedimentos jurídicos ou de operações materiais que remontam a **normas de competência**.

A aplicação do princípio ao caso de inclusão de matérias estranhas em medidas provisórias levaria ao entendimento de que não se deveria permitir a usurpação de competência, sob pena de colocar o princípio em risco.

Relativamente ao princípio do devido processo legislativo, constante dos arts. 59 a 69 da CRFB, que se considera uma especialização do princípio do devido processo legal, não há uma menção doutrinária explícita ao princípio. Por exemplo, autores do escol de

Bonavides (2014), Mendes *et. al* (2008), Moraes (2013), Miranda (2011), Cavalcante Filho (2012), Barioni (2004), Nicolau (2009), Modena (2011), Amaral Jr. (2012) não discutem o princípio em espécie. A sua utilização, no entanto, pode estipular barreiras à atuação do Poder Executivo, quando em excesso, e realizar o princípio da separação dos poderes.

O STF, em larga escala, reconhece a existência do princípio do devido processo legislativo, como nos casos de aceitar legitimidade ativa de membro do parlamento para garantir o princípio e, também, de admitir controle jurisdicional para coibir atos abusivos realizados na tramitação de leis e emendas constitucionais:

O parlamentar tem legitimidade ativa para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de leis e emendas constitucionais que não se compatibilizam com o processo legislativo constitucional. Legitimidade ativa do parlamentar, apenas. Precedentes do STF: MS 20.257/DF, Min. Moreira Alves (*leading case*), RTJ 99/1031; MS 21.642/DF, Min. Celso de Mello, RDA 191/200; MS 21.303-AgR/DF, Min. Octavio Gallotti, RTJ 139/783; MS 24.356/DF, Min. Carlos Velloso, DJ de 12-9-2003.” (MS 24.642, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em de 18-2-2004, Plenário, DJ de 18-6-2004). (...) Mesa do Congresso Nacional. Substituição do presidente. Mandado de segurança. **Legitimidade ativa de membro da Câmara dos Deputados em face da garantia do devido processo legislativo.** História constitucional do Poder Legislativo desde a Assembleia Geral do Império. Análise do sistema brasileiro. Bicameralismo. Constituição de 1988. Inovação – art. 57, § 5º. Composição. Presidência do Senado e preenchimento dos demais cargos pelos equivalentes em ambas as casas, observada a alternância. Matéria de estrita interpretação constitucional. Competência deste Tribunal. Impossibilidade de aplicar norma interna – Regimento do Senado Federal – para interpretar a Constituição. Segurança concedida.” (MS 24.041, Rel. Min. Nelson Jobim, julgamento em 29-8-2001, Plenário, DJ de 11-4-2003). (Grifo nosso)

Nesse debate, a garantia de direitos fundamentais e a separação de poderes determinaria o teor do que seria uma Constituição no Estado de Direito.

4.3 A ADI 4655: a contestação da inclusão de matérias estranhas pelo PGR

Trata-se de inicial do Procurador-Geral da República (PGR), que propõe Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 4655³⁶), com pedido de medida cautelar, em impugnação à Lei nº 12.462, de 5 de agosto de 2011, que institui o Regime Diferenciado de

³⁶ADI 4655. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/962_Adin_4655_-_MP_-_Lei_12462.pdf>. Acesso em: 28/5/2015.

Contratações Públicas – RDC.

Segundo o PGR, foi editada a Medida Provisória (MPV) nº 527, de 18 de março de 2011, para alterar a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, criar cargos de e dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, além de alterar a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC e da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – INFRAERO.

Na Comissão Mista, o Deputado José Guimarães, relator da MPV, acrescentou ao Projeto de Lei de Conversão (PLV) o denominado RDC, com vistas a atender obras da Copa do Mundo FIFA 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016.

Em resumo, após votação na CD, a matéria foi apreciada e aprovada no Senado Federal (SF) e, em seguida, sancionada pela Presidente da República.

Segundo o PGR, a inclusão de matéria estranha à tratada na MPV afrontaria o devido processo legislativo e o princípio da separação dos Poderes, porque a espécie normativa em questão seria de iniciativa exclusiva do Presidente da República, a quem competiria decidir com exclusividade quais medidas, pelo seu caráter de relevância e urgência, deveriam ser veiculadas por esse meio.

Aduz-se adicionalmente o fato de que o emendamento de parlamentar deve guardar afinidade lógica (relação de pertinência) com o projeto inicial.

Caso fosse possível tal emendamento, estaria se transferindo para o Poder Legislativo, competência reservada pela CF ao Presidente da República. Adicionalmente, haveria burla regimental já que é vedada a apresentação de emendas que versem sobre matéria estranha àquela tratada na MPV. A peça colaciona precedentes do STF que indicam que a sanção não afasta o vício formal de inconstitucionalidade.

Como conclusão, argumentou-se que emenda parlamentar que introduz elementos substancialmente novos e sem qualquer pertinência temática com aqueles tratados na MPV original padeceria de inconstitucionalidade formal³⁷.

Em síntese, argumenta que os dispositivos da Lei nº 12.462, de 2011, não fixam parâmetros mínimos para identificar obras, serviços e compras que devem ser feitas no âmbito do RDC.

Aponta que há duas implicações no RDC em desconformidade com o parâmetro

³⁷ O PGR questiona igualmente os vícios materiais.

constitucional:

“a) Obras e serviços seriam contratados sem prévia previsão de seu objeto (essa definição seria um imperativo decorrente do princípio da isonomia dos concorrentes);

b) A concentração do projeto básico e a execução da obra/serviço, no modelo de empreitada integral adotado pela Lei, em um mesmo contratante desvirtuaria os propósitos da licitação”.

Além disso, o PGR argumentou que a mais ampla competitividade, restringida pelo RDC, seria um dos desdobramentos dos princípios republicano e da isonomia. Criticou também a habilitação prévia dos licitantes em fase anterior e distinta da licitação, por permitir alijar os não pré-qualificados da licitação, entre outros argumentos.

O *fumus boni iuris* foi argumentado pelo conjunto probatório dos argumentos e o *periculum in mora* decorrente da possibilidade do comprometimento do patrimônio público e da insegurança aos gestores na condução das licitações ao amparo da Lei nº 12.462, de 2011.

O PGR requereu:

“a) Inconstitucionalidade formal da Lei nº 12.462, de 2011;

b) Inconstitucionalidade material de vários artigos³⁸, com declaração de inconstitucionalidade por arrastamento da expressão “pré-qualificação” em dois dispositivos;

c) Inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto de dispositivos para evitar a interpretação de que fosse possível dispensa de licenciamento ambiental em obras ao amparo do RDC.” (ADI 4655, pp. 34 a 35)

4.4 Natureza das matérias estranhas e limites para sua inclusão pelo Poder Legislativo

Esta seção se propõe a analisar a natureza de inclusão de matéria estranha em MPV, discutir se a ação poderia ser simplesmente tratada como matéria *interna corporis* e

³⁸ Para detalhamento, vide ADI 4655.

opinar quais deveriam ser os efeitos de eventual decisão do STF no caso de considerar a inconstitucionalidade das referidas inclusões.

Em tese a natureza da inclusão de matérias estranhas na tramitação de MPV ou se configura em emenda à MPV ou inclusão na peça legislativa projeto de lei de conversão. Em ambos os casos, são figuras típicas do rol do art. 59 da CRFB.

Caracterizar essa inclusão de matéria estranha passa pela discussão se ocorreria meras irregularidades, sanáveis no próprio processo legislativo, ou se haveria mácula do vício de nulidade.

Não nos parece adequado enquadrar as matérias estranhas nem como meras irregularidades, que foram sanadas ao longo do processo legislativo, nem nulidade absoluta, que teriam como, consequência direta, a não produção de efeito jurídico algum e sua reparação sendo analisada nos moldes da prática de atos ilícitos.

Talvez a melhor maneira de tratar a questão seria se futura decisão do STF que considerasse inconstitucional a inclusão de matérias estranhas, atribuisse caráter de nulidade, mas de forma mitigada, para garantir segurança jurídica e paz social.

O Supremo Tribunal Federal, nesse diapasão, tem sido extremamente cauteloso ao avaliar inconstitucionalidade de grande impacto e tem utilizado o expediente da modulação de efeitos de que trata o art. 27, que estabelece que *ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista **razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social**, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado* (art. 27, Lei 9.868/1999).

Esse foi o caso a ADI 4.029. Seria impensável imaginar que todas as MPVs aprovadas sem o funcionamento das comissões mistas fossem anuladas. Haveria grande dano para sociedade como o todo. O STF, adequadamente, modulou os efeitos para, a partir de então, exigir o funcionamento da comissão mista, ficando os casos anteriores “regularizados”.

Igualmente, entende-se que a natureza jurídica da decisão *interna corporis* não teria o condão de impedir o Supremo Tribunal Federal de avaliar o mérito da inclusão de matérias estranhas em MPVs. Em outras palavras, entende-se que a inclusão de matérias estranhas não poderia ser simplesmente considerada matéria *interna corporis* e ser afastada da apreciação do STF.

Certo que o STF tem jurisprudência no sentido de ser impossível revisão jurisdicional em matéria *interna corporis*, mas de outra sorte, quando o argumento é confrontado com a defesa de que a criação de Comissões Parlamentares de Inquérito seria igualmente matéria *interna corporis*, a Corte não o aceitou e garantiu o direito das minorias à criação da CPI:

A CF, ao dispor regras sobre processo legislativo, permite o controle judicial da regularidade do processo. **Exceção à jurisprudência do STF sobre a impossibilidade de revisão jurisdicional em matéria *interna corporis*.** (...) Alegação de inconstitucionalidade formal: nulidade do processo legislativo em que foi aprovado projeto de lei enquanto pendente a leitura de medida provisória numa das Casas do Congresso Nacional, para os efeitos do sobrestamento a que se refere o art. 62, § 6º, da CF. Medida provisória que trancaria a pauta lida após a aprovação do projeto que resultou na lei atacada. Ausência de demonstração de abuso ante as circunstâncias do caso. Ação direta conhecida, mas julgada improcedente.” (ADI 3.146, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 11/5/2006, Plenário, DJ de 19/12/2006).

Existe, no sistema político-jurídico brasileiro, um verdadeiro estatuto constitucional das minorias parlamentares, cujas prerrogativas – notadamente aquelas pertinentes ao direito de investigar – devem ser preservadas pelo Poder Judiciário, a quem incumbe proclamar o alto significado que assume, para o regime democrático, a essencialidade da proteção jurisdicional a ser dispensada ao direito de oposição, analisado na perspectiva da prática republicana das instituições parlamentares. A norma inscrita no art. 58, § 3º, da CR destina-se a ensejar a participação ativa das minorias parlamentares no processo de investigação legislativa, sem que, para tanto, mostre-se necessária a concordância das agremiações que compõem a maioria parlamentar. O direito de oposição, especialmente aquele reconhecido às minorias legislativas, para que não se transforme numa prerrogativa constitucional inconsequente, há de ser aparelhado com instrumentos de atuação que viabilizem a sua prática efetiva e concreta no âmbito de cada uma das Casas do Congresso Nacional. A maioria legislativa não pode frustrar o exercício, pelos grupos minoritários que atuam no Congresso Nacional, do direito público subjetivo que lhes é assegurado pelo art. 58, § 3º, da Constituição e que lhes confere a prerrogativa de ver efetivamente instaurada a investigação parlamentar, por período certo, sobre fato determinado. Precedentes: MS 24.847/DF, Rel. Min. Celso de Mello. A ofensa ao direito das minorias parlamentares constitui, em essência, um desrespeito ao direito do próprio povo, que também é representado pelos grupos minoritários que atuam nas Casas do Congresso Nacional. (...) **O requisito constitucional concernente à observância de 1/3, no mínimo, para criação de determinada CPI (CF, art. 58, § 3º), refere-se à subscrição do requerimento de instauração da investigação parlamentar, que traduz exigência a ser aferida no momento em que protocolado o pedido junto à Mesa da Casa legislativa, tanto que, ‘depois de sua apresentação à Mesa’, consoante prescreve o próprio Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 102, § 4º), não mais se revelará possível a retirada de qualquer assinatura.** Preenchidos os

requisitos constitucionais (CF, art. 58, § 3º), impõe-se a criação da CPI, que não depende, por isso mesmo, da vontade aquiescente da maioria legislativa. Atendidas tais exigências (CF, art. 58, § 3º), cumpre, ao presidente da Casa legislativa, adotar os procedimentos subsequentes e necessários à efetiva instalação da CPI, não se revestindo de legitimação constitucional o ato que busca submeter, ao Plenário da Casa legislativa, quer por intermédio de formulação de questão de ordem, quer mediante interposição de recurso ou utilização de qualquer outro meio regimental, a criação de qualquer CPI. **A prerrogativa institucional de investigar, deferida ao Parlamento (especialmente aos grupos minoritários que atuam no âmbito dos corpos legislativos), não pode ser comprometida pelo bloco majoritário existente no Congresso Nacional, que não dispõe de qualquer parcela de poder para deslocar, para o Plenário das Casas legislativas, a decisão final sobre a efetiva criação de determinada CPI, sob pena de frustrar e nulificar, de modo inaceitável e arbitrário, o exercício, pelo Legislativo (e pelas minorias que o integram), do poder constitucional de fiscalizar e de investigar o comportamento dos órgãos, agentes e instituições do Estado, notadamente daqueles que se estruturam na esfera orgânica do Poder Executivo. A rejeição de ato de criação de CPI, pelo Plenário da Câmara dos Deputados, ainda que por expressiva votação majoritária, proferida em sede de recurso interposto por líder de partido político que compõe a maioria congressual, não tem o condão de justificar a frustração do direito de investigar que a própria CR outorga às minorias que atuam nas Casas do Congresso Nacional.”** (MS 26.441, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 25/4/2007, Plenário, DJE de 18/12/2009.) Vide: MS 24.831, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 22/6/2005, Plenário, DJ de 4/8/2006). (Grifo nosso)

À luz do exposto, em síntese, defende-se que a inclusão de matéria estranha em MPV não deve ser considerada matéria de natureza *interna corporis*, que não se deveria aplicar à eventual decisão de inconstitucionalidade do STF a teoria das nulidades de caráter civil, tampouco o sistema de preclusão e nulidade do direito processual penal, sendo o mais adequado, que se aplique a nulidade mitigada, com modulação de efeitos.

4.5 Base constitucional e legal à inclusão de matérias estranhas em MPV

Em primeiro lugar, é forçoso reconhecer que o combate à inclusão de matéria estranha em MPV encontrava óbices fáticos. Não havia jurisprudência do STF vedando a prática³⁹. O PGR não contesta todas as matérias estranhas que foram incluídas em MPV, o que poderia levar à ideia de que algumas inclusões não apresentariam vícios. Ademais, há

³⁹ Somente em 15/10/2015, a partir do julgamento da ADI 5127, o STF estabeleceu decisão sobre o tema (vide seção 4.6).

quem entenda que não há qualquer usurpação do devido processo legislativo.

Em contraponto a esses óbices fáticos, há necessidade de algumas ponderações. De fato, o STF não havia censurado com jurisprudência firme o comportamento (vide notícia do julgamento da ADI 5127, na seção 4.6), mas, de outra parte, ainda não havia concluído o julgamento da ADI 4655, o que poderia, igualmente, ter gerado uma consistente decisão no sentido de proibição de matérias estranhas em MPV tendo por base que a espécie normativa é privativa do Presidente da República. Inclusive, essa ADI continua em análise na Corte e não teve seu objeto perdido pela decisão da ADI 5127. A Corte, com o julgamento da ADI 4029, que determinou a necessidade de instalação de Comissão Mista para análise de MPV, tomou decisão que pode ter servido de inspiração para o caso de inclusão de matéria estranha.

De outra sorte, o STF já se posicionou no sentido de que proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa podem ser emendadas por parlamentares desde que não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei e guardem afinidade lógica (relação de pertinência):

O poder de emendar projetos de lei – que se reveste de natureza eminentemente constitucional – qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. **Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis (RTJ 36/382, 385 – RTJ 37/113 – RDA 102/261), pode ser legitimamente exercida pelos membros do Legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa (ADI 865/MA, Rel. Min. Celso de Mello), desde que – respeitadas as limitações estabelecidas na CR – as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei, (b) guardem afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original e (c) tratando-se de projetos orçamentários (CF, art. 165, I, II e III), observem as restrições fixadas no art. 166, § 3º e § 4º da Carta Política.”** (ADI 1.050-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 21-9-1994, Plenário, DJ de 23-4-2004). (Grifo nosso)

Nesse sentido, argumenta-se que, em medida provisória, as matérias objeto de iniciativa seriam exatamente aquelas editadas pelo Presidente da República, o que, em consequência, não daria ao Parlamento o direito de incluir outras matérias. A discussão acerca da pertinência temática, muito provavelmente, continuará a pautar o debate acerca das MPVs.

O fato de o PGR não contestar toda vez que há inclusão de matéria estranha é, de certo modo, decorrência lógica do volume de inclusões que existem. Se o PGR for propor ação nesse sentido, teria, por certo, que propor uma ação atrás da outra. Além disso,

considerando que seus recursos humanos e materiais são limitados, acaba por otimizar sua ação considerando o conjunto vasto de suas responsabilidades legais e constitucionais. Portanto, o fato de a questão não ser tratada em muitas ações não é prejudicial à existência de seu mérito e, sobretudo, porque há uma ação (ADI 4655) que espera julgamento e pode resolver a questão em definitivo.

Com respeito ao último óbice, entende-se que o devido processo legislativo exige o cumprimento de todas as regras de competência. Em outras palavras, seria defeso aceitar, já que a iniciativa de edição sendo do Presidente da República somente, que o Parlamento poderia incluir matérias que não contou com o pressuposto constitucional de “relevância e urgência”. De outro modo, seria aceitar que sempre na alteração de MPV, com a apresentação de um PLV, o Parlamento teria a competência de fazer tramitar matérias pelo processo célere da MPV. Dito de outra forma, o Parlamento teria o “poder” de “criar” MPV, já que disporia de poder para aprovar texto legal com tramitação expedita. O pressuposto ínsito é que sua inclusão goza da condição de a matéria ser relevante e urgente. Não existiria em qualquer parte da Constituição autorização para esta competência a membro do parlamento.

Como já se pronunciou o STF, sanção ao projeto de lei não convalida o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa, que, nesse caso, é exclusiva do Presidente da República:

A sanção do projeto de lei não convalida o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa. A ulterior aquiescência do chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade. Insustentância da Súmula 5/STF. Doutrina. Precedentes.” (ADI 2.867, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 3-12-2003, Plenário, DJ de 9-2-2007.) No mesmo sentido: AI 348.800, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 5-10-2009, DJE de 20-10-2009; ADI 2.113, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 4-3-2009, Plenário, DJE de 21-8-2009; ADI 1.963-MC, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 18-3-1999, Plenário, DJ de 7-5-1999; ADI 1.070, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 29-3-2001, Plenário, DJ de 25-5-2001. (Grifo nosso)

No caso de projeto de lei de iniciativa parlamentar tratando de matéria de competência exclusiva do Presidente da República, a usurpação já se configura vício de iniciativa formal. No caso de o projeto de lei ser apresentado pelo Chefe do Poder Executivo, o parlamentar teria a restrição de só poder apresentar emenda se houver pertinência temática e

se não houver aumento de despesa, já que se constitui restrição constitucional plena.

No caso de MPV, a medida em si entra em vigor imediatamente e vige até o período do art. 62 da CRFB/88. No caso de mudança substancial, o PLV é apresentado e tramita no Parlamento. Não há possibilidade de apresentação autônoma de PLV, ou seja, um PLV está sempre associado à existência de uma MPV.

Assim, não teria o Parlamento competência de inclusão de matéria estranha em MPV, se o foco da “relevância e urgência” for exclusiva do Presidente da República, o que parece ser a dicção do art. 62 da CRFB/88. Dessa forma, se o pressuposto for para a tramitação do aglomerado MPV e PLV, dentro dos limites editados pelo Poder Executivo, e, não apenas para a MPV, que entra em vigor imediatamente, a inclusão de matéria estranha feriria o princípio do devido processo legislativo e a separação dos poderes.

Para os que defendem que, no PLV, a liberdade parlamentar é ampla, argumenta-se que se um projeto de lei ordinário pode ser aprovado em até 24 horas em ambas as casas do CN, não haveria quaisquer impedimentos para avaliação de PLV com matérias estranhas. Logo, o rito célere do PLV não seria óbice à inclusão de matéria estranha, desde que respeitadas as mesmas limitações para apresentação de emendas a projetos sujeitos a regras de iniciativa e não ocorresse aumento de despesa. Aqui, utiliza-se o princípio da separação dos poderes e autonomia do Poder Legislativo para a defesa da ampla liberdade parlamentar. De outra sorte, estar-se-ia amarrando o parlamento, reduzindo-se suas funções constitucionais.

A grande diferença, de fato, para um projeto tramitando nessas condições é que não teria o condão de sobrestar pauta e, por outro lado, poderia receber requerimento para oitiva de comissões e, no limite, poderia sofrer emendamento até deliberação final do Plenário. E, não menos importante, não ocorreria prazo para deliberação final sobre risco de perda de vigência.

O grande debate é deslocado para se verificar se o critério de “urgência e relevância” destina-se somente à avaliação da MPV que tem vigência imediata ou, de outra parte, aplicar-se-ia também às matérias incluídas no PLV.

Sob a ótica do regramento constitucional, defende-se que o Presidente da República emitiria uma MPV com as matérias que julgasse urgentes e relevantes, os parlamentares poderiam emendar essas matérias, atendidos os requisitos de pertinência temática e não aumento de despesa, já que a competência de iniciativa seria exclusiva do

Chefe do Poder Executivo. Eventual veto seria decidido pelo Congresso Nacional, que teria palavra final. Todo o processo só seria aplicável às matérias editadas pelo Presidente da República.

No caso de se aceitar a iniciativa do Parlamento para inclusão de matérias estranhas, o Poder Legislativo poderia ter o condão de incluir matéria na legislação pátria sem o consentimento inicial do Poder Executivo. Por exemplo, o Chefe do Poder Executivo enviaria uma MPV propondo aumento de salário para determinada categoria, o parlamento incluiria isenção fiscal de determinado tributo em PLV. O Poder Executivo veta esta inclusão. O Poder Legislativo, em decorrência, poderia derrubar o veto, em tema que o Poder Executivo não julgou “urgente e relevante”. Os que entendem que o devido processo legislativo foi plenamente atendido podem argumentar que essa situação poderia ter sido igualmente alcançada caso adviesse de um projeto de lei ordinário, que poderia até mesmo ter sido aprovado em um dia em ambas as casas.

Mas a tese pode gerar problemas sérios. Por exemplo, no caso das autofagias das MPVs nºs 591, de 2012, 603 e 623, ambas de 2013, como as matérias principais foram englobadas por outras MPVs (nº 579 e 587, ambas de 2012, e nº 618, de 2013), o Parlamento poderia ter “aproveitado” o PLV decorrente de qualquer uma delas para aprovar outra matéria, já que teria suposta “competência” para incluir qualquer matéria estranha em tramitação de MPV. O exemplo é limite, mas não parece razoável em sentido *stricto*.

A nosso juízo, o grau de realização do princípio da celeridade e da economia processual é menos benéfico que o grau de realização do não atendimento ao princípio do devido processo legislativo e ao princípio da separação dos poderes. Dito de outra forma, a relação custo benefício da aceitação de inclusão de medidas provisórias não seria favorável.

O resumo da “ópera” seria no sentido de que se o Congresso Nacional pudesse incluir qualquer matéria estranha em PLV decorrente de MPV teria competência similar a do Presidente da República (arts. 62 e 84, XXVI, da CRFB/88). Essa competência não é explícita para o Parlamento. Em relação às matérias defensas de iniciativa do Poder Executivo em lei ordinária (art. 84, CRFB/88), o debate é praticamente inexistente.

Entretanto, essa questão tem amplitude muito mais ampla. O exemplo discutido diretamente com o Professor Paulo Mohn é ilustrativo da problemática que esse tipo de entendimento poderia gerar. No debate sobre repatriação de recursos, bens ou direitos de

origem lícita não declarados, remetidos e mantidos no exterior, o Poder Executivo “teria” o interesse de enviar a matéria por meio de MPV. Ocorre que o tema constitui-se, de uma parte, de aspectos tributários; de outra, de questão penal. O problema seria saber se seria possível veicular a parte tributária por meio de MPV e, em outra frente, utilizar o expediente da emenda parlamentar para incluir a parte penal.

Um primeiro óbice seria a limitação do § 1º do art. 62 da CRFB/88, que veda a edição de MPV sobre direito penal. Aqui, há duas considerações preliminares. Primeira, a norma em comento estabelece que seria proibida a edição, não menciona a inclusão no PLV. Entende-se que se não seria possível a veiculação por MPV, não deveria, também, ser possível tratar o tema por PLV. O argumento é que o PLV deveria atender às mesmas restrições que enfrenta uma MPV. Ademais, em homenagem ao princípio da reserva legal, entende-se que questões penais deveriam ser mais bem adequadamente tratadas em lei *stricto sensu*.

Mas o argumento em sentido contrário é que somente a edição da MPV estaria protegida por se tratar de norma com aplicação automática e que matérias, mesmo penal, estariam excepcionadas. Há, inclusive, jurisprudência do STF no sentido de que seria possível veiculação de MPV com normas penais mais benéficas nesse caso:

Medida provisória: sua inadmissibilidade em matéria penal – extraída pela doutrina consensual da interpretação sistemática da Constituição – **não compreende a de normas penais benéficas**, assim, as que abolem crimes ou lhes restringem o alcance, extingam ou abrandem penas ou ampliam os casos de isenção de pena ou de extinção de punibilidade.” (RE 254.818, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 8-11-2000, Plenário, DJ de 19-12-2002). (Grifo nosso)

A questão em comento é espinhosa e fora decidida considerando casos ocorridos antes das limitações da EC nº 32, de 2001. Uma definição mais substancial dependeria de novo posicionamento do STF.

Mas supondo que estaria superada essa restrição e fosse possível emendamento de matéria estranha de MPV tributária para incluir matéria penal benéfica, restaria o sério problema de que a cláusula de vigência da MPV deveria ser 120 dias ou mais. Nesse contexto, antes mesmo de incluir a matéria penal benéfica por meio de emenda parlamentar restaria a pergunta: como explicar a relevância e urgência de uma MPV com eficácia tão diferida? Como justificar a urgência nesse caso?

Ao fim, o Poder Executivo decidiu não enfrentar esse risco e enviou, em 10 de

setembro de 2015, o Projeto de Lei (PL) nº 2.960, de 2015, que “dispõe sobre o Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária de recursos, bens ou direitos de origem lícita não declarados, remetidos, mantidos no exterior ou repatriados por residentes ou domiciliados no País, e dá outras providências.”

Observa-se, de outra parte, que o debate legislativo⁴⁰ tem sido no sentido de tentar proibir a inclusão de matérias estranha na tramitação de MPV. Por exemplo, a PEC nº 11, de 2011, que *altera o procedimento de apreciação das medidas provisórias pelo Congresso Nacional*, tem forte intenção de proibir tal prática⁴¹.

O texto encaminhado à Câmara dos Deputados, aprovado no Senado Federal, estabelece novo cronograma de prazo de avaliação de MPVs e veda expressamente a possibilidade inclusão de matéria estranha na forma do § 13 proposto ao art. 62 da CRFB/88:

§ 13 A medida provisória e o projeto de lei de conversão não conterão matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão (§ 13 do art. 62 da PEC nº 11, de 2011).

Dessarte, os exemplos mostram que se as restrições do § 1º do art. 62 da CRFB/88 forem só para a edição, os pressupostos de “relevância e urgência” forem para ser apreciados somente acerca da MPV original e ser possível a inclusão de matérias estranhas de forma ampla em PLV, o Parlamento teria uma competência tão ampla ou maior do que o Chefe do Poder Executivo.

Adicionalmente, a aplicação da legislação pátria seria indicativa da vedação de inclusão de matérias estranhas em tramitação de MPV. De acordo com § 4º, do art. 4º da Resolução nº 1, de 2002-CN, seria vedada a apresentação de emendas que versem sobre matéria estranha àquela tratada na Medida Provisória. Portanto, toda e qualquer inclusão de matéria estranha seria **antirregimental**.

Nesse sentido, Nunes (2013) destaca, com base nesse dispositivo, que, *muito embora tenha sido comum no trâmite do processo legislativo das medidas provisórias, a apresentação de emendas incluindo temas diversos ao objeto da respectiva proposta essa conduta violaria a legislação de regência*.

⁴⁰ Além das restrições de prazo e vedação de presença de matéria estranha (vide Seção 2.2).

⁴¹ Atividade Legislativa. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/99477>>. Acesso em: 29/9/2015.

O caso da autofagia de MPV é ainda mais grave, uma vez que parlamentares que apresentaram emendas à MPV englobada não tem como destacar suas emendas para votação em Plenário. Ademais, o parlamentar pode não ser membro da Comissão Mista da MPV englobadora ou, mesmo sendo membro também dessa Comissão, ainda assim não há possibilidade fática de destaque, uma vez que sua emenda fora apresentada na Comissão Mista de outra MPV, que, na prática, continua a tramitar.

Aos que defendem que não há restrição do direito do parlamentar, uma vez que este ainda pode fazer sua emenda virar um projeto de lei, deve-se lembrar que o rito de tramitação é completamente diferente e que com o número absurdo de medidas provisórias sempre em tramitação no Parlamento, sua chance de ter prioridade em votação de seu projeto é mínima. Mas, não menos importante, o congressista tem seu direito de parlamentar drasticamente reduzido por uma manobra regimental que não busca fundamento de validade direta na Constituição Federal.

Igualmente, considerando que a Lei Complementar nº 95, de 1998, aplica-se integralmente às medidas provisórias, o inciso II do art. 7º determina que uma lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão. Portanto, entende-se que toda e qualquer inclusão de matéria estranha seria também **ilegal**.

O então presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Henrique Eduardo Alves, quando decidiu sobre o prazo mínimo para receber uma MPV para análise e repulsa à matéria estranha, afirmou que a inclusão de matéria estranha apresenta desobediência ao inciso II, do art. 7º da Lei Complementar 95/98. Informou, ainda, que o § 3º, do art. 100, do Regimento Interno da Câmara determina que *nenhuma proposição poderá conter matéria estranha ao enunciado objetivamente declarado na ementa, ou dele decorrente*.

Por fim, como a competência para editar MPV é do Poder Executivo exclusivamente (arts. 62 e 84, XXVI, da CRFB/88), e tendo em consideração que as normas de competência não atribuem aos parlamentares tal prerrogativa, em face do princípio da separação dos poderes e do devido processo legislativo, a inclusão de matérias estranhas em MPV constituiria **vício formal de constitucionalidade**.

4.6 A ADI 5127: a proibição de emendas sem pertinência temática em MPV

Em 15/10/2015, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5127, em que a Confederação Nacional das Profissões Liberais (CNPL) questionava alterações introduzidas por meio de emendas sem pertinência temática na MPV 472/2009, convertida na Lei 12.249/2010⁴², que resultaram na extinção da profissão de técnico em contabilidade, o Plenário do STF julgou improcedente a ADI, por maioria, mantendo, em consequência, a validade da norma questionada em razão do princípio da segurança jurídica.

No entanto, o STF decidiu “cientificar” o Congresso Nacional de que a inclusão de matéria estranha em MPV, editada pelo chefe do Poder Executivo, seria incompatível com a Constituição Federal.

Portanto, a partir desta recentíssima decisão, o STF erigiu o entendimento de que, a partir de então, o Congresso Nacional não pode mais incluir em medidas provisórias emendas parlamentares sem pertinência temática com a MPV original:

Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou improcedente o pedido formulado na ação direta **com cientificação do Poder Legislativo de que o Supremo Tribunal Federal afirmou, com efeitos ex nunc, não ser compatível com a Constituição a apresentação de emendas sem relação de pertinência temática com medida provisória submetida a sua apreciação**, vencidos os Ministros Rosa Weber (Relatora), Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski, que julgavam procedente o pedido, e, em maior extensão, o Ministro Dias Toffoli, que o julgava improcedente. (Redigirá o acórdão o Ministro Edson Fachin. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 15.10.2015)⁴³. (Grifo nosso)

Líderes partidários alegaram que a decisão será seguida integralmente pelo Parlamento. Por exemplo, o senador Ronaldo Caiado (DEM-GO), líder do Democratas, disse que a decisão do STF de declarar a inconstitucionalidade das chamadas “emendas jabutis” nas medidas provisórias seria seguida à risca pela oposição⁴⁴; o líder do governo no Congresso Nacional, Delcídio do Amaral (PT-MS), expressou-se na mesma linha e afirmou que o uso

⁴² A MPV 472/2009 tinha 60 artigos. A Lei 12.249/2010, decorrente dessa MPV, tem 140 artigos. Houve, por certo, inclusão de matérias estranhas ao tema original, como, inclusive se depreende do julgamento da ADI 5127.

⁴³ Vide: ADI 5127. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4580410>>. Acesso em: 17/10/2015.

⁴⁴ Agência Senado. Reunião de líderes. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/senado- agora/2015/10/20/reuniao-de-lideres-5>> Acesso em 21/10/2015.

dos “jabutis” era uma deturpação e desconfigurava muitas vezes o texto original de uma MPV e, com a decisão, o processo legislativo se aprimoria a partir de então. Também o senador Alvaro Dias (PSDB-PR), líder da oposição, entendeu que a decisão do STF organiza o processo legislativo no que tange às MPVs, algo que a oposição já vinha cobrando há anos, uma vez que praticamente todas as MPVs eram cheias de penduricalhos⁴⁵.

Nesta data (30/10/2015), o Acórdão ainda não se encontrava disponível, tendo ficado a cargo do Ministro Edson Fachin sua elaboração, por ter sido o primeiro ministro a abrir a discordância com a Ministra Rosa Weber, então Relatora.

Mas entre os argumentos acatados pela Corte para proibir a aceitação de inclusão de matérias estranhas⁴⁶ estão alguns tratados nesta pesquisa. O presente trabalho havia sido concluído e estava em revisão, anteriormente à apresentação do voto da eminente Ministra.

Em primeiro lugar, a Ministra destacou que o uso de medidas provisórias deve se dar por motivos de urgência e relevância da matéria veiculada, cuja análise competiria somente ao chefe do Poder Executivo. Esse argumento está alinhado com os argumentos das seções 3.5 (análise de admissibilidade de MPV), 4.4 (não ser a inclusão de matéria estranha questão interna do parlamento) e 4.5 (cláusula de reserva de iniciativa).

Em segundo lugar, de acordo com a Ministra, a jurisprudência do STF apontaria no sentido de que, em se tratando de matéria sob reserva de iniciativa do Poder Executivo (no caso, a base seria os arts. 62 e 84, da CRFB/88), haveria necessidade de pertinência temática entre a emenda parlamentar e o conteúdo da norma original. A seção 4.5 apresenta, por exemplo, o arresto da ADI 1.050 MC e defendeu que ao Parlamento não teria o direito de incluir outras matérias não previstas na MPV original. A seção 4.3 apresentou os argumentos da ADI 4655, que contesta inclusão de matéria estranha em MPV.

Em terceiro lugar, a Ministra ressaltou que a Resolução nº 1, de 2002 - CN vedaria a apresentação de emendas sobre assuntos não pertinentes ao texto da MPV. A seção 2.1 e a seção 4.5 exploram em exaustão que a inclusão de matéria sem pertinência temática seria inconstitucional (contrariedade aos arts. 62 e 84, XXVI, da CRFB/88), ilegal (contrariedade à Lei Complementar nº 95, de 1998) e antirregimental (contrariedade ao § 4º, do art. 4º da

⁴⁵ Agência Senado. Decisão do STF sobre fim dos 'jabutis' nas MPs é positiva, avaliam líderes. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/noticias/materias/2015/10/16/decisao-do-stf-sobre-fim-dos-jabutis-nas-mps-e-positiva-avaliam-lideres>> Acesso em 20/10/2015.

⁴⁶ Notícias STF. Legislativo não pode incluir em lei de conversão matéria estranha a MP, decide STF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=301892>>. Acesso em 20/10/2015.

Resolução nº 1, de 2002-CN).

Em quarto lugar, a emenda incluída no PLV não foi considerada como de relevância e urgência e não mereceria o rito especial do processo de conversão de medida provisória em lei. Argumento explorado nas seções 3.3 e 4.5 em que se defendeu que somente o Presidente da República poderia emitir uma MPV com as matérias que julgasse urgentes e relevantes, e que os parlamentares poderiam emendar essas matérias, atendidos os requisitos de pertinência temática e não aumento de despesa, já que a competência de iniciativa seria exclusiva do Chefe do Poder Executivo. As seções 2.2 e 2.4 apresentam o rito de tramitação de MPVs no Congresso Nacional.

Em quinto lugar, a Ministra observou que o chamado "contrabando legislativo" não denotaria mera inobservância de forma, mas um procedimento antidemocrático, em que se subtrai do debate legislativo a discussão sobre normas que irão regular a vida em sociedade. O argumento vai ao encontro do princípio da separação dos poderes, discutido na seção 3.1, 3.4 e 4.2.

Em sexto lugar, a Ministra salientou que, ao seguir o rito da conversão de MPV, impediu-se que os dispositivos questionados na ADI fossem analisados por comissões temáticas, fossem objeto de audiências públicas e que fossem debatidos e refletidos de forma mais aprofundada. Em outras palavras, pode-se dizer que não foi atendido o devido processo legislativo, explorado nas seções 3.2, 3.5, 4.1 e 4.2.

Ao fim do debate, a Ministra foi vencida no caso concreto. No entanto, suas teses foram suficientemente fortes para provocar uma drástica mudança no processo legislativo de medida provisória no país.

Algumas considerações finais devem ser feitas acerca dessa decisão.

Inicialmente, nota-se certa peculiaridade no modo como ocorreu a decisão do STF. Aquela Corte já havia tomado a decisão sobre a obrigatoriedade de instalação de Comissão Mista de forma incidental (ADI 4029), paralelamente a discussão de criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), sem existência de uma ADI específica acerca da Resolução nº 1, de 2002-CN.

No presente caso, a ADI 4655, que contesta a inclusão de matérias estranhas, não foi julgada e no bojo da discussão de extinção do cargo de técnico de contabilidade (ADI 5127), contestada pela Confederação Nacional das Profissões Liberais (CNPL), a matéria

emergiu e houve uma decisão para “cientificar” o Congresso Nacional de forma, também, incidental.

Independentemente dessa certa estranheza na decisão do STF, firma-se definitivamente o entendimento de restrição de emendas sem pertinência ao tema original da MPV. Dessarte, caso haja uma MPV, por exemplo, alterando a Lei nº 8.112, de 1990 (regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais) para dispor sobre de licença capacitação, não seria possível uma emenda sobre licença prêmio. Ou uma MPV tratando de Imposto de Renda (IR) não poderia receber emenda para incluir aspectos do Imposto sobre Produto Industrializados (IPI).

Por certo, a realidade irá desafiar a prática legislativa e demandar novas decisões da Suprema Corte. Muitas matérias são muito complexas e, indubitavelmente, demandarão novas decisões. Por exemplo, uma matéria tratando de IR poderia ter influência em aspecto processual de inscrição de dívida ativa. Há vedação expressa de veiculação por MPV de normas processuais penais e civis. Nesse caso, haveria pertinência temática de uma matéria incluída acerca de aspectos processuais de inscrição de dívida ativa, que é de natureza processual administrativa? Esse tipo de questão, provavelmente, deverá ser enfrentado no futuro pela Corte. Portanto, entende-se que ocorrerá teste do limite da pertinência temática perante o STF, já que a presente decisão ainda não seria autossuficiente. Dito de outra forma, a pertinência temática restringe os excessos, mas o conceito ainda demandaria a construção doutrinária e jurisprudencial de seu conteúdo completo no futuro próximo.

Ainda há uma dimensão de dúvida acerca de como aplicar a decisão do STF. Alguns entendem que deveria se esperar a notificação oficial da Corte. Outros entendem ser temerária essa postura. Outros entendem ser urgente a edição de nova resolução do Congresso Nacional para disciplinar como se daria a escoimação de eventual emenda estranha ao tema da MPV original.

Em 15/10/2015, a MPV 678/2015 já trancava a pauta da casa legislativa em que se encontrava desde a data de 24/8/2015 e, mesmo após a prorrogação de sua vigência, tinha seu prazo de vigência até 21/10/2015. A MPV original estendia inicialmente o Regime Diferenciado de Contratações (RDC) para a área de segurança pública. Mas houve inclusão de artigos estranhos ao seu objeto original, como a terceirização na gestão dos presídios e a extensão do fim dos lixões para 2018. Havia mais de seis artigos sem pertinência temática e

não existia um rito oficial para sua votação.

Em 21/10/2015, por 37 votos contra 24, o plenário do Senado Federal rejeitou o pedido do senador Aloysio Nunes Ferreira para votação do texto original da MPV 678/2015, em vez do texto com as mudanças aprovadas na Câmara dos Deputados. Em seguida, o plenário do Senado Federal aprovou o PLV apresentado à MPV 678/2015, contendo temas diferentes do original. A matéria foi enviada à sanção. Esta foi a primeira MPV analisada depois da decisão do STF sobre a inconstitucionalidade das MPVs com contrabando legislativo⁴⁷. Ressalte-se que ainda não havia sido publicada a decisão do STF e que o Congresso Nacional não havia sido cientificado da decisão do Tribunal.

Em 27/10/2015, o Presidente do Senado Federal, Senador Renan Calheiros, anunciou que primeiro a Casa iria passar a avaliar a pertinência dos temas e toda vez que fosse identificada emenda que não tivesse nada a ver com o tema original, ela deveria ser retirada⁴⁸. Esse tipo de análise tem grande potencial de gerar grandes discussões jurídicas e pode vir a suscitar a oitiva futura do STF.

Em 4/11/2015, quando da avaliação do PLV nº 20, de 2015, decorrente da MPV nº 687, de 2015, que autoriza o Poder Executivo a reajustar taxas cobradas pela Agência Nacional do Cinema (Ancine), pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), o plenário do Senado Federal aprovou a retirada de dois artigos do PLV. A impugnação desses artigos fora requerida pelo senador Aloysio Nunes Ferreira. Essa foi a primeira vez em que foi aplicado o novo entendimento do Senado Federal acerca de inclusão de matérias estranhas em MPV⁴⁹.

A matéria é, sem dúvida, por demais difícil, haja vista a dificuldade para se definir qual seria a autoridade competente para excluir eventual inclusão de matéria estranha. Em 2009, o Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Michel Temer, anunciou a retirada de matérias estranhas do texto das medidas provisórias. A interpretação foi retomada pelo

⁴⁷ Atividade Legislativa. MPV 678/2015. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/121952>> Acesso em: 22/10/2015.

⁴⁸ Senado Notícias. Análise de emendas estranhas às MPs já começa hoje, anuncia Renan. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2015/10/27/renan-anuncia-mudanca-na-analise-de-emendas-as-mps>>. Acesso em: 27/10/2015.

⁴⁹ Senado Notícias. Senado derruba 'jabutis' e aprova MP que reajusta taxas cobradas por órgãos públicos. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/11/04/senado-derruba-2018jabutis2019-e-aprova-mp-que-reajusta-taxas-cobradas-por-orgaos-publicos>>. Acesso em 5/11/2015.

presidente, Deputado Henrique Eduardo Alves, em 2013, depois da inclusão de muitos temas diferentes na MPV 615/2013 (vide seção 2.3).

O presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Eduardo Cunha, no entanto, mudou a interpretação por considerar que não teria poder de preterir proposta aprovadas por senadores na Comissão Mista. Desde então, caberia ao Plenário a palavra final sobre a inclusão, ou não, de matérias estranhas no texto das MPVs.

A consequência dessa decisão é que se a matéria não for retirada pelo presidente da Comissão Mista no momento em que for inserida, o presidente da Câmara dos Deputados entende não ter competência para retirá-la. A solução perpetrada pelos líderes da Câmara dos Deputados seria pautar a PEC 70/2011⁵⁰, que trata da mudança de rito de tramitação das medidas provisórias no Congresso Nacional (questão tratada na seção 4.5). Ou seja, mesmo com a decisão do STF, há aqueles que defendam a necessidade de aprovação de uma PEC para normatizar a matéria.

De outra parte, a decisão do STF eliminou a discussão se seria factível uma matéria que não poderia ser veiculada por MPV, ser passível de emenda em PLV. A razão lógica seria a seguinte: como se demanda pertinência temática, não seria possível a emenda inovar, ou seja, os limites materiais se aplicam integralmente a PLV (vide seção 1.2). Portanto, o argumento discutido no exemplo da repatriação de capitais (vide seção 4.5), emenda de matéria penal benéfica, fica completamente superado. Prevalece a tese defendida naquela seção. Assim, reforça-se a taxatividade do § 1º do art. 62 da CRFB/88.

Com relação ao fenômeno da autofagia, à luz dos exemplos estudados (seção 4.1), ficaria, com a decisão do STF, vedada a autofagia do terceiro exemplo (MPV 618/2013 que englobou a MPV 623/2013) porque as MPVs não guardavam qualquer relação temática. Acerca dos dois primeiros exemplos estudados, há pertinência temática. Mas como argumentado (seção 4.5), há prejuízo ao parlamentar que apresentou emenda à MPV englobada, uma vez que não há possibilidade de destaque de sua emenda. Logo, embora os casos não estejam abrangidos pela decisão do STF, entende-se que há burla regimental e descumprimento do princípio do devido processo legislativo.

Adicionalmente, cabe ressaltar que a decisão pretoriana não teve modulação de

⁵⁰ Oriunda da PEC 11/2011, analisada na seção 4.5. Vide: Atividade Legislativa. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=516111>>. Acesso em: 21/10/2015.

efeitos, mesmo porque isso demandaria quorum qualificado de oito ministros, o que não foi alcançado quando da decisão. Dessa forma, outras questões relacionadas à matéria podem voltar a ser debatidas naquela Corte. Talvez, o grande problema da decisão seja a definição clara, precisão e sedimentada do que venha a ser “pertinência temática”, o que se acredita ser a continuidade do debate sobre MPVs, bem como as consequências procedimentais legislativas para sua apuração.

Por fim, em relação à pesquisa desenvolvida, o cotejo dos argumentos desenvolvidos é perfeitamente compatível com o voto que firmou a tese acerca do tema. É bem verdade que o fato de o acórdão ainda não ter sido publicado pode levar a eventual mudança de algum dos pontos apresentados, mas, dificilmente, a decisão final seria alterada em sua essência. Entende-se, por consequência, que a decisão do STF na ADI 5127, em larga escala, constitui em uma confirmação empírica dos argumentos desenvolvidos na pesquisa.

CONCLUSÃO

Esta pesquisa estudou processo legislativo de medida provisória (MPV), instituída no país a partir da Constituição Federal de 1988.

O capítulo 1 **partiu** do conceito de MPV como sendo atos normativos com força de lei que podem ser editados pelo Presidente da República no caso de estarem presentes os pressupostos constitucionais de relevância e urgência, **indicou** que seu antecedente imediato seria os decretos-leis e, mediato, o *provvedimenti provvisori* de origem italiana (vide AMARAL JR., 2012, BARIONI, 2004, CAVALCANTE FILHO, 2012, MORAES, 2013), que seu objeto seria matérias típicas de lei ordinária, respeitados os limites materiais, temporais e circunstanciais (art. 62 da CRFB/88), e **adotou** sua natureza jurídica como sendo ato político-normativo. Ademais, apresentou as diferenças entre as duas gerações de MPVs já existentes desde a CRFB/88 (vide Figura 2).

O capítulo 2 **apresentou** a base legal para tramitação de MPV no País (vide art. 62 da CRFB/88, Lei Complementar 95/1998 e Resolução nº 1, de 2002-CN), **descreveu** a tramitação de MPV no Parlamento (vide Figura 3), **discutiu** alterações de procedimentos para avaliação de MPV e votação regular de vetos, e **apresentou** as hipóteses de curso de uma MPV no Congresso Nacional.

O trabalho se propôs a responder a hipóteses formuladas (vide Introdução). Para tanto, os capítulos 3 e 4, com base em análise doutrinária e jurisprudencial e no ordenamento jurídico brasileiro, **discutiram** alguns aspectos problemáticos da tramitação de MPV no País e a casuística de inclusão de matérias estranhas em MPV e do fenômeno da autofagia, situação em que uma MPV em estágio de tramitação mais avançado engloba totalmente o teor de outra MPV, que se encontra em seu estágio inicial de tramitação.

O primeiro, e talvez um dos mais graves dos problemas analisado no capítulo 3, é o excesso de edição de MPV pelo Poder Executivo (vide ABREU JR., 2002, BRASIL, 2008, BARROSO, 2015). O Brasil está próximo à edição da MPV de nº 7.000. Considerando o período de 1988 a 2014, a média anual seria superior a 260 MPVs. Se tomarmos o período posterior à EC nº 32, de 2001, verifica-se uma sensível redução no uso do instrumento, com média em torno de 50 MPVs por ano (vide Figuras 8 a 10). Mas, de outro lado, comparado com o equivalente francês (decreto), por exemplo, o uso seria ainda elevadíssimo. Em 58

anos, foram utilizadas 83 “medidas provisórias francesas”, média de 1,43 medida por ano (ver ressalva constante da seção 3.1, que esclarece que o modelo francês é muito distinto do brasileiro).

A prática reiterada de edição de MPV parece ser abusiva por transformar um instrumento extraordinário da competência primária do poder de legislar do Chefe do Poder Executivo em mecanismo sistemático e ordinário, desvirtuando o princípio da separação dos poderes. Assim, a questão demanda estudos mais aprofundados para criação de um sistema de controle sobre o excesso de edição de MPV no futuro próximo⁵¹.

O segundo problema avaliado no capítulo foi a devolução de MPVs pelo Poder Legislativo. Desde 1988, três MPVs foram “devolvidas” para o Poder Executivo (vide Figura 11). Como discutido, a apropriação integra processos decisórios complexos, em que estão em jogo variados aspectos das relações políticas, que acabam tencionando a relação entre os Poderes. Em face dos §§ 5º e 9º do art. 62 da CRFB/88, da Questão de Ordem (QO), de 6 de abril de 2005, e dos argumentos de Santos (2015), a “devolução” que não seja realizada por decisão de um dos plenários das Casas legislativas estaria contrária aos regimentos internos e à Constituição Federal e deveria ser evitada.

O terceiro problema discutido no capítulo 3 foi a análise de admissibilidade de MPV (ABREU JR, 2002, BARONI, 2004, AMARAL JR, 2012). O posicionamento do STF é no sentido de que somente em casos excepcionais se admite o controle judiciário dos pressupostos constitucionais de edição de MPV, quando ocorrer excesso do poder de legislar. Nicolau (2009) mostra que a Corte Constitucional italiana teria o entendimento de ser possível a análise da “necessidade e urgência”, bem como da lei de conversão aprovada pelo Parlamento italiano, que opera sob regime parlamentarista. Essa questão constitui-se um ponto fulcral de “empoderamento” do Presidente da República, que utiliza um instrumento excepcional, muitas vezes de forma inadequada. Sem dúvida, há necessidade de aprimoramento da análise do critério de admissibilidade dos pressupostos constitucionais de que trata o art. 62 da CRFB/88, com o fim de dar maior efetividade ao princípio da separação dos poderes e, em consequência, evitar que o Poder Executivo abuse de seu poder de legislar.

O quarto problema analisado no capítulo 3 foi a apropriação da agenda legislativa pelo Poder Executivo (vide SILVA, 2013). Argumenta-se que o Chefe do Poder Executivo

⁵¹ Há PECs tramitando com propostas sobre o tema. Vide, por exemplo, a PECs nº 511, de 2006, e 11, de 2011.

utilizou, em diversas vezes, o expediente de emitir MPV com matérias em destaque em proposições parlamentares, sejam originárias de grupos de trabalho, projetos de lei, ou mesmo de vetos prévios de matérias adicionadas. Dessa forma, aquele Poder acabou se apropriando de agenda legislativa com o uso de MPV. Para dar equilíbrio aos atores no processo legislativo, conter abusos, e garantir a separação dos poderes por meio do combate à apropriação de agenda legislativa, uma possível contribuição para tentar solver o problema seria a irrepetibilidade de trechos vetados pelo Poder Executivo, nos moldes do que ocorre com MPV rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo.

O quinto problema discutido também neste capítulo foi o caso de emenda disjuntiva de texto de MPV, sem o retorno da matéria à Câmara dos Deputados. No caso da MPV 672/2015, alteração feita no Senado Federal manteve completamente o “teor” do texto da Câmara dos Deputados, mas, com a abertura do dispositivo em incisos. Entende-se que o Senado Federal alterou significativamente o sentido da norma e, em consequência, adentrou na esfera de vontade da Câmara dos Deputados. O STF já enfrentou questão similar e se posicionou que não havendo alteração substancial, não há necessidade de remessa do projeto para revisão. Como a matéria é sensível e pode se espalhar para outras peças legislativas, seria importante que houvesse regra clara disciplinando a questão, uma vez que o conceito de “alteração substancial” pode ser de difícil definição e aplicação.

O capítulo 4 **apresentou** casuística de inclusão de matérias estranhas em MPV e do fenômeno da autofagia, **descreveu** a ADI 4655, em que o PGR contesta a inclusão de matéria estranha em MPV, **estudou** limites à inclusão de MPV, **noticiou** sobre o julgamento da ADI 5127, que proibiu emendas sem pertinência temática em MPV, e **analisou** os princípios e a legislação atinentes à questão.

O capítulo 4 argumentou que a existência autônoma do princípio do devido processo legislativo e a aplicação do princípio da separação dos poderes, *primeira e fundamental máxima do constitucionalismo moderno*, determinaria regras de competência privativa que delimitaria o poder de inclusão de matérias estranhas em medidas provisórias.

Nesse sentido, argumentou-se que, em medida provisória, as matérias objeto de iniciativa seriam exatamente aquelas editadas pelo Presidente da República na MPV original, o que, em consequência, não daria ao Parlamento o direito de incluir matérias estranhas, sob risco de afronta aos referidos princípios.

Em outras palavras, a regra de emendamento por parlamentar – respeito à pertinência temática e não elevação de despesa – aplicar-se-ia ao caso, mas se entende também que a regra de competência do art. 62 da CRFB/88, atribuiria exclusividade ao Presidente da República o poder de edição de MPV.

Portanto, como a competência para editar MPV seria do Poder Executivo exclusivamente (arts. 62 e 84, XXVI, da CRFB/88), e tendo em consideração que as normas de competência não atribuem aos parlamentares tal prerrogativa, a inclusão de matérias estranhas em MPV, em face do princípio da separação dos poderes e do devido processo legislativo, constituiria vício formal de constitucionalidade.

Essa é exatamente a tese defendida na ADI 4655, que argui perante o STF que a edição dessa espécie normativa seria de iniciativa exclusiva do Presidente da República e que se o parlamentar tivesse poder de emendamento com inclusão de matéria estranha estaria adentrando em matéria reservada ao Chefe do Poder Executivo pela Constituição Federal.

Ademais, no capítulo, defendeu-se que: i) a inclusão de emenda sem pertinência temática não poderia ser considerada matéria *interna corporis*, com o objetivo de afastar do Poder Judiciário a possibilidade de sua análise; ii) não haveria quaisquer limites de permissão à inclusão de matérias estranhas em MPV e no correspondente PLV, em face da existência de vício formal de constitucionalidade; e iii) à eventual decisão de inconstitucionalidade do STF, não se deveria aplicar a nulidade plena, devendo haver modulação de efeitos.

Adicionalmente, a aplicação da legislação pátria vedaria inclusão de matérias estranhas na tramitação de MPV. Em primeiro lugar, pela contrariedade ao art. 62 da CRFB/88, como discutido, o fenômeno implicaria **inconstitucionalidade por vício formal**.

Ademais, considerando que a Lei Complementar nº 95, de 1998, aplica-se integralmente às medidas provisórias, por força do inciso II de seu art. 7º, uma lei não poderia conter matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão. Entendeu-se, em consequência, que toda e qualquer inclusão de matéria estranha seria também **ilegal**.

Por todo exposto ao longo do trabalho, muito embora se entenda que inclusão de matéria sem pertinência temática, em regra, possua o atributo da generalidade e potencial de inovar o ordenamento jurídico quando transformada em lei, defende-se que o meio eleito para o alcance dessa inovação legislativa seria incompatível com o ordenamento jurídico pátrio,

portanto, **injurídico**.

Por fim, de acordo com § 4º, do art. 4º da Resolução nº 1, de 2002-CN, seria vedada a apresentação de emendas que versem sobre matéria estranha àquela tratada na Medida Provisória. Portanto, toda e qualquer inclusão de matéria estranha seria **antirregimental**.

No caso da autofagia de MPV, a situação seria ainda mais grave, uma vez que a ação ceifa a possibilidade de parlamentares que apresentaram emendas à MPV englobada destacar suas emendas para votação em Plenário e, de fato, induz perda de interesse pela MPV englobada.

Portanto, ao contrário do que se pensava inicialmente durante a formulação de hipóteses desta pesquisa, não seria a insuficiência de legislação a causa da existência de inclusão excessiva de matérias estranhas na tramitação de MPV. A legislação pertinente (arts. 62 e 84, XXVI, da CRFB/88, Lei Complementar 95/1998 e Resolução nº 1, de 2002-CN) veda a inclusão de matéria sem pertinência temática. Há um debate interpretativo acerca dessas normas, mas que foi refutado (vide capítulos 3 e 4).

Assim, a solução para o problema passaria, por um lado, por mudança de comportamento do Poder Executivo, que edita MPVs em excesso e que, com frequência, apropria-se da agenda legislativa do Parlamento, e, por outro, do Poder Legislativo, que poderia fazer uma análise de admissibilidade de MPV mais rigorosa/criteriosa e eliminar definitivamente sua prática de inclusão de matérias estranhas em MPV.

Ante o exposto, a solução primária para o problema não seria uma tentativa de aprimoramento da legislação, que se entende ser clara. Quando da conclusão da versão para revisão do professor orientador, no início de outubro de 2015, acreditava-se que uma solução também factível seria apelo ao STF para, por exemplo, julgamento da ADI 4655. Como uma questão dessa natureza poderia se revestir de dificuldade ampla, uma solução alternativa para evitar ou, pelo menos, reduzir o atrito entre os poderes Executivo e Legislativo e, no limite, impedir mesmo a judicialização de disputas em torno da matéria, seria a apreciação de umas das PECs em debate no Parlamento, que poderia tornar mais clara ainda a proibição de inclusão de matérias estranhas na tramitação de MPV e, em consequência, pôr fim a eventuais

embates hermenêuticos existentes⁵².

Mas com o julgamento da ADI 5127, em 15/10/2015, o STF resolveu a questão de forma “incidental” e decidiu “cientificar” o Congresso Nacional de que a inclusão de matéria estranha em MPV, editada pelo chefe do Poder Executivo, seria incompatível com a Constituição Federal.

A decisão não teve modulação de efeitos, mesmo porque isso demandaria quorum qualificado de oito ministros, o que não foi alcançado quando da decisão. Em consequência, entende-se que outras questões relacionadas à matéria podem voltar a ser debatidas naquela Corte, sobretudo uma definição clara, precisão e sedimentada do que venha a ser “pertinência temática”. Acredita-se ser esse o ponto de partida para a continuidade do debate sobre processo legislativo de medidas provisórias.

Por fim, os argumentos desenvolvidos ao longo do trabalho são perfeitamente compatíveis com o voto que firmou a tese acerca da proibição de inclusão de matéria sem pertinência temática em MPV (vide seção 4.6). Por consequência, entende-se que a decisão do STF na ADI 5127, em larga escala, constitui confirmação empírica dos achados desenvolvidos e defendidos nesta pesquisa.

⁵² Há posições no sentido de que ainda se faz necessária aprovação de uma das PECs em tramitação no Congresso Nacional para resolver questões relacionadas à atribuição de competência (vide seção 4.6).

REFERÊNCIAS

Doutrina e Legislação

ABREU JR., Diogo Alves de. **Medidas provisórias: o poder quase absoluto**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

AMARAL JR., José Levi Mello do. **Medida provisória: edição e conversão em lei - teoria e prática**. São Paulo: Saraiva, 2012.

BARIONI, Danilo Mansano. **Medidas provisórias**. São Paulo: Pillares, 2004.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2015.

BERNARDES, Juliano Taveira; FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves. **Direito Constitucional: Tomo I – Teoria da Constituição**. Salvador: JusPODIVM, 2012.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2014.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão especial de medidas provisórias. **Por que mudar o rito de tramitação das medidas provisórias?** Brasília: Câmara dos Deputados, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 1988.

BRASIL. **Lei Complementar nº 95**, de 26 de fevereiro de 1998.

BRASIL. **Resolução nº 1**, de 8 de maio de 2002, do Congresso Nacional (CN).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **A Constituição e o Supremo**, 4. ed. – Brasília: Secretaria de Documentação, 2011.

CARVALHO, Kátia de. **Medidas Provisórias no Âmbito do Direito Comparado**. Brasília, Consultoria Legislativa, Câmara dos Deputados, 2000.

CASSEB, Paulo Adib. **Processo legislativo:** atuação das comissões permanentes e temporárias. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo legislativo Constitucional.** Salvador: JusPODIVM, 2012.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo.** São Paulo: Saraiva, 2014.

FIORAVANTI, Maurizio. **Constitución:** de la antigüedad a nuestros días. Trad. Manuel Martinez Neira. Madrid: Trotta, 2001.

HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional.** Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

HORTA, Raul Machado. **O processo legislativo nas Constituições federais brasileiras.** Revista de Informação Legislativa. Brasília, ano 26, nº 101, jan./mar., 1989.

Jornal LE MONDE. **Face aux réformes, le blocage français**, edição de 18.02.2015. Disponível em: <http://www.lemonde.fr/idees/article/2015/02/18/face-aux-reformes-le-blocage-francais_4578673_3232.html>. Acesso em: 25/9/2015.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional.** São Paulo: Saraiva, Instituto Brasileiro de Direito Público, 2008.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do estado e da constituição.** Rio de Janeiro: Gen, Forense, 2011.

MODENA, Cesar Augusto. **Medida provisória e lei de conversão:** horizonte estreito para aplicação em matéria tributária e ambiental. Caxias do Sul: Educs, 2011.

MOHN, Paulo. Curso de Processo Legislativo. Senado Federal, 2013. Mimeo.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional.** São Paulo: Atlas, 2013.

NICOLAU, Gustavo Rene. **Medidas provisórias:** o executivo que legisla: evolução histórica no constitucionalismo brasileiro. São Paulo: Atlas, 2009.

NUNES, Allan Titonelli. **MP 615/2013 pode levar ao aumento da sonegação**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-out-07/allan-titonelli-mp-6152013-levar-aumento-sonegacao>>. Acesso em: 22/9/2015. Publicado em Conjur em 7/10/2013.

OLIVEIRA JR., Álvaro Ayres de. **Medida provisória e crédito extraordinário: excesso de democracia ou crime de responsabilidade?** Brasília: Senado Federal, 2010.

SANTOS, Luiz Alberto dos. **A “devolução” da MP 669: erro jurídico e instabilidade institucional**. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/outros-destaques/a-%e2%80%9cdevolucao%e2%80%9d-da-mp-669-erro-juridico-e-instabilidade-institucional/>>. Acesso em: 5/3/2015. Publicado em Congresso em foco em 4/3/2015.

SILVA, Rafael Silveira e. **Construindo e gerenciando estrategicamente a agenda legislativa do executivo: o fenômeno da apropriação**. 2013. vi, 378 p. Tese (Doutorado) - Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2013

Principais sítios eletrônicos

Câmara dos Deputados, disponível em <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em 26.9.2015. 15h00.

Presidência da República, disponível em <<http://www2.planalto.gov.br/>>. Acesso em 26.9.2015. 15h00.

Senado Federal, disponível em <<http://www12.senado.leg.br/hpsenado>>. Acesso em 26.9.2015. 15h00.

Supremo Tribunal Federal, disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>>. Acesso em 26.9.2015. 15h00.